



Ministério da Educação – MEC
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES
Diretoria de Educação a Distância – DED
Universidade Aberta do Brasil – UAB
Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP

NAITÊ SANTOS DE ALMEIDA TRAVASSOS

**CONTRIBUIÇÃO DO GESPÚBLICA AO INCREMENTO DA
QUALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA NA
PERSPECTIVA DOS GESTORES**

Brasília – DF

2015

NAITÊ SANTOS DE ALMEIDA TRAVASSOS

**CONTRIBUIÇÃO DO GESPÚBLICA AO INCREMENTO DA
QUALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA NA
PERSPECTIVA DOS GESTORES**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
como requisito parcial para obtenção do Grau
de Bacharel em Administração Pública do
Programa Nacional de Formação em
Administração Pública – PNAP – da
Universidade Aberta do Brasil – UAB.

Orientadora: Prof. MSc. Rosângela Vieira
Monteiro

Brasília – DF

2015

CONTRIBUIÇÃO DO GESPÚBLICA AO INCREMENTO DA QUALIDADE NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA NA PERSPECTIVA DOS GESTORES

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de
Conclusão da disciplina Projeto de Pesquisa em Administração
Pública da Universidade de Brasília da aluna

Prof. MSc. Átila Rabelo Tavares da Câmara
Professor Examinador

Prof. MSc. Hugo Rodrigues
Professor Examinador

Prof^ª. MSc. Rosângela Vieira Monteiro
Professora- Orientadora

Brasília, 13 de fevereiro de 2015

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço aos meus colegas de faculdade, que me incentivaram nos momentos difíceis e não me deixaram desistir. Em especial, agradeço a Thaís Moreira, minha companheira de estudo.

Igualmente, agradeço a minha orientadora, Rosângela Vieira Monteiro, que acreditou no meu esforço e me guiou com propriedade, bem como ao professor Átila Rabelo, que tanto me ajudou ao longo de todo o percurso acadêmico, sempre disponível para me motivar e esclarecer dúvidas acadêmicas e profissionais.

Por fim, não posso deixar de agradecer a Deus. Graças a Ele tenho a oportunidade de concluir mais essa etapa da minha vida. A Ele, dedico essa nova conquista.

"É preciso ser excelente sem deixar de ser público".
Documento Referência do Gespública (BRASIL, 2009, p.10)

RESUMO

O presente estudo buscou compreender como a aplicação dos instrumentos que integram o Modelo de Excelência em Gestão Pública contribuiu para o incremento da qualidade da gestão NAS organizações públicas. Para isso, foram realizadas a análise documental dos documentos disponibilizados pelo Programa, bem como entrevistas com membros do Comitê Conceitual do Gespública e gestores de organizações que utilizam os instrumentos adotados pelo Gespública e Fundação Nacional da Qualidade. Buscou-se avaliar o potencial das práticas estratégicas de qualidade da gestão presentes nos instrumentos disponibilizados no âmbito do Programa Gespública à luz da experiência das organizações estudadas. Entretanto, percebeu-se a impossibilidade de comparar seus resultados, que variam conforme o grau de institucionalização do Modelo e de investimento na capacitação dos colaboradores. A relevância do tema emerge do ideal contido no princípio constitucional da eficiência, razão pela qual recomenda-se a continuidade do presente estudo no sentido da avaliação da efetividade do Programa à luz dos critérios por meio dos quais são as organizações públicas pontuadas nas diversas dimensões da gestão.

Palavras-chave: Estratégia, Excelência, Modernização, Profissionalização, Qualidade.

ABSTRACT

This study aimed to understand how the application of the instruments of the Model of Excellence in Public Management contributed to the increase of the quality management in public organizations. For this, was performed a desk review of documents provided by the program, as well as interviews with members of the Conceptual GesPública Committee and managers of organizations that use the self-assessment instruments adopted by GesPública and National Quality Foundation . We sought to evaluate the potential of strategic practices of quality management present the instruments available under the GesPública program in the light of the experience of the organizations studied . However , was realized the impossibility of comparing their results , which vary according to the model's degree of institutionalization and investment in training employees . The theme's relevance emerges from the ideal contained in the constitutional principle of efficiency , reason which entails the continuation of this study to assess the effectiveness of the program in the light of the criteria by which public organizations are scored in various dimensions of management.

Keywords : Strategy, Excellence , Modernization , Professionalism , Quality.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Fundamentos do Gespública.....	27
FIGURA 2: Representação Gráfica do Modelo de Excelência em Gestão Pública.....	28
FIGURA 3: Representação gráfica do MEGP associado a Carta de Serviços ao Cidadão.....	46
FIGURA 4: Carta de Serviços como Carta de Valor Público.....	48
FIGURA 5: Representação Gráfica MEGP.....	50
FIGURA 6: Representação Gráfica MEG.....	51

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Rol de documentos analisados.....	35
TABELA 2: Rol de entrevistados.....	36
TABELA 3: Categorias de análise.....	36
TABELA 4: Comparativo entre modelos.....	49

LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
DAPP/FGV	Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas
ENA	Ecole Nationale d' Administration
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FNQ	Fundação Nacional da Qualidade
FPNQ	Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GRH	Gestão de Recursos Humanos
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada
MBC	Movimento Brasil Competitivo
MEG	Modelo de Excelência em Gestão
MEGP	Modelo de Excelência em Gestão Pública
PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PQPAP	Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública
PQSP	Programa da Qualidade do Setor Público
TQC	<i>Total Quality Control</i>
TQM	<i>Total Quality Management</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
1.1	Formulação do problema.....	12
1.2	Objetivo Geral.....	12
1.3	Objetivos Específicos.....	13
1.4	Justificativa.....	13
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	15
2.1	Profissionalização do serviço público.....	15
2.2	Gestão da Qualidade.....	18
2.3	Qualidade no setor público.....	20
2.4	Contexto Anterior ao Gespública.....	23
2.5	O Programa Gespública.....	25
3	METODOLOGIA.....	31
3.1	Tipo e descrição geral da pesquisa.....	31
3.2	Descrição Geral do Objeto ou Fenômeno de Pesquisa.....	32
3.3	Participantes da Pesquisa.....	32
3.4	Procedimento de Coleta dos Dados.....	33
3.5	Tratamento dos Dados.....	35
3.6	Limitações do estudo.....	37
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	38
4.1	Gespública a partir dos dados coletados.....	38
4.2	Análise dos resultados a luz das categorias.....	39
4.2.1	Qualidade.....	39
4.2.2	Eficiência.....	41
4.2.3	Estratégia.....	43
4.2.4	Foco no Cidadão.....	45
4.2.5	Modelos de Excelência – Gespública X FNQ.....	49
4.3	Reflexões acerca da efetividade do programa Gespública.....	54
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	58
	REFERÊNCIAS.....	60
	APÊNDICE A: ENTREVISTA – GESPÚBLICA.....	64
	APÊNDICE B: ENTREVISTA – ORGANIZAÇÕES.....	65

1 INTRODUÇÃO

Apesar da ênfase na qualidade da Gestão Pública ser um fenômeno aparentemente moderno, vale ressaltar que tal preocupação não é assim tão recente (ALGARTE; QUINTANILHA, 2000 *apud* VITAL, 2003), já que remete ao ofício dos artesãos, que precede a Revolução Industrial, quando já existia a preocupação com a qualidade dos bens produzidos (KOLH; OLIVEIRA, 2012). Condição explicável a partir da definição de Qualidade, formulada pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA que, para além da mera ausência de defeitos, remete à adequação dos produtos ou serviços às necessidades dos clientes e a permanente busca pela excelência:

Qualidade do serviço busca a otimização dos resultados pela aplicação de certa quantidade de recursos e esforços, incluída no resultado a ser otimizado, primordialmente a satisfação proporcionada ao consumidor, cliente ou usuário. Outra característica básica da qualidade total é a melhoria permanente, ou seja, no dia seguinte a qualidade será ainda melhor (IPEA, 1991 *apud* KOLH; OLIVEIRA, 2012, p.3).

Nesse alinhamento, Kolh e Oliveira (2012) associam a adequação ao uso, conceito implícito na definição de qualidade ora explicitada, ao conceito de efetividade, igualmente atrelado à noção de impacto da ação estatal. Com isso, é possível afirmar que a busca pela efetividade representa o elo entre a Administração Pública e a Gestão da Qualidade (KOLH; OLIVEIRA, 2012; VITAL, 2003).

Muito embora tenha o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) sido criado em 1990, durante o governo Collor, com o intuito de estabelecer um novo padrão de desenvolvimento para o país e de redefinir o papel do Estado (VITAL, 2003), foi no governo Fernando Henrique Cardoso, que a Gestão da Qualidade adquiriu maior expressão (KOLH; OLIVEIRA, 2012).

Remete à década de 1990 a implantação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), posteriormente potencializado com a implantação, a partir de 1995, do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE que, sob o mote de “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995, p.49), introduzira, na Administração Pública brasileira, práticas inovadoras de gestão pública, defendidas pelo movimento iniciado na Administração Pública inglesa, mais conhecido no Brasil pelo rótulo de gerencialismo (CHIAVENATO, 2008).

Igualmente conhecido como Nova Administração Pública ou *New Public Management* (KOLH; OLIVEIRA, 2012), o gerencialismo defendia o Estado Mínimo, ideal liberalista de mínima intervenção que, via de regra, restringe a ação estatal à segurança e justiça, enquanto orienta o foco da gestão para os resultados, conferindo ênfase à qualidade, eficiência e efetividade da ação estatal (CHIAVENATO, 2008).

Ressalte-se que, na trajetória que vem percorrendo desde a Burocracia ao advento do Gerencialismo, foi a Administração Pública brasileira por diversas vezes desafiada a se adaptar às mudanças sociais, econômicas, políticas e, sobretudo, tecnológicas desencadeadas ao longo das últimas décadas (CHIAVENATO, 2008).

Vale acrescentar a influência que tais mudanças exerceram sobre o comportamento das massas (ALGARTE; QUINTANILHA, 2000 *apud* VITAL, 2003), seja pela inserção nas grandes teias da sociedade globalizada, ou pela ampliação do acesso à informação e ao conhecimento, condições que facultaram aos cidadãos brasileiros a reivindicação de direitos antes ignorados, bem como favoreceram o surgimento e fortalecimento de instituições orientadas à defesa desses direitos (ALGARTE; QUINTANILHA, 2000 *apud* VITAL, 2003).

Cumprir destacar que o ideal gerencialista encontrara eco na sociedade brasileira que, cada vez mais informada, consciente e exigente (KOLH; OLIVEIRA, 2012; VITAL, 2003), passara a questionar o papel de provedor tradicionalmente assumido pelo Estado brasileiro (KOLH; OLIVEIRA, 2012; PALUDO, 2010) e a deste cobrar resultados mais efetivos e qualificados (FEIGENBAUM, 1998 *apud* VITAL, 2003).

No entanto, reconhecendo a inviabilidade do seu ideal minimalista, convenceram-se os governantes de que o Estado brasileiro deveria exercer um “papel complementar ao mercado, na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais” (BRASIL, 1995, p.44).

Para tanto, revela-se essencial, para a transferência de serviços não-exclusivos para o setor privado ou para os governos locais e para o alcance excelência na gestão pública (BRASIL, 1995), a ampliação da eficiência e da capacidade de governança do Estado, propósito que motivara a propagação de programas de qualidade no contexto burocrático do Serviço Público (VITAL, 2003).

Em movimento que remete à década de 1990, implantou-se, na Administração Pública Federal, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), posteriormente potencializado com a implantação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), cujo mote era o de “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995, p.49).

Dez anos após a última reforma do Estado, o PBQP cedeu lugar ao Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA (BRASIL, 2005), implantado com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o incremento da competitividade do país (BRASIL, 2005). Tendo por mote a excelência do Estado e imbuído do propósito de

- I - mobilizar os órgãos e entidades da administração pública para a melhoria da gestão e para a desburocratização;
- II - apoiar tecnicamente os órgãos e entidades da administração pública na melhoria do atendimento ao cidadão e na simplificação de procedimentos e normas;

- III - orientar e capacitar os órgãos e entidades da administração pública para a implantação de ciclos contínuos de avaliação e de melhoria da gestão; e
- IV - desenvolver modelo de excelência em gestão pública, fixando parâmetros e critérios para a avaliação e melhoria da qualidade da gestão pública, da capacidade de atendimento ao cidadão e da eficiência e eficácia dos atos da administração pública federal (BRASIL, 2005),

O Gespública deu sequência ao esforço que, há mais de uma década, vem sendo endereçado ao incremento da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade brasileira (BRASIL, 2005).

Fonte de onde emanam as diretrizes da gestão da qualidade na Administração Pública Federal, o Gespública faculta aos órgãos a adesão a um modelo de excelência em Gestão Pública, cujos instrumentos possibilitam a avaliação e aprimoramento de práticas de gestão que, potencialmente, concorrem para a contínua melhoria da Gestão Pública, em suas variadas perspectivas (BRASIL, 2014).

No tocante à estrutura em que se desdobra o presente estudo, vale destacar que o Capítulo 2 apresenta as bases teóricas sobre as quais foram construídos os resultados da análise desenvolvidos no Capítulo 4, igualmente ancorados nos procedimentos metodológicos apresentados no Capítulo 3. Dando desfecho ao estudo, restam explícitas, no Capítulo 5, as conclusões e recomendações decorrentes dos resultados apurados.

1.1 Formulação do problema

Apesar dos instrumentos estratégicos do Gespública terem sido concebidos para auxiliar os gestores públicos no esforço pela melhoria contínua da gestão dos órgãos ou entidades em que atuam, não há registros de estudos que, concretamente, evidenciem os efeitos positivos da aplicação dessas ferramentas tipicamente gerenciais em contextos burocrático-institucionais.

Diante de tal lacuna na literatura, optou-se por investigar esses efeitos por meio da realização de um estudo de múltiplos casos em organizações públicas que aderiram ao Gespública, como forma de oferecer resposta à seguinte pergunta de pesquisa:

Na percepção dos gestores públicos, a aplicação dos instrumentos que integram o Modelo de Excelência em Gestão Pública contribuiu para o incremento da qualidade da gestão das organizações públicas que àquele aderiram?

1.2 Objetivo Geral

Avaliar a efetividade das práticas de qualidade disseminadas pelo Gespública, em vista do propósito do Programa de contribuir para o incremento na qualidade dos serviços públicos.

1.3 Objetivos Específicos

- Levantar os principais documentos e instrumentos relacionados ao tema qualidade da gestão pública;
- Descrever os marcos políticos legais que definiram a introdução e evolução da Gestão da Qualidade nas organizações do setor público;
- Analisar os referenciais de qualidade preconizados pelo Programa Gespública;
- Caracterizar os desafios a serem enfrentados para a disseminação da cultura da Qualidade na Administração Pública Federal;
- Analisar a evolução da qualidade em gestão nas organizações selecionadas desde a adesão ao Programa, a partir de relatos qualificados dos gestores entrevistados.

1.4 Justificativa

Em pesquisa da Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (DAPP/FGV), divulgada pelo jornal O Globo em maio de 2014, demonstrou-se que um elevado percentual de brasileiros reconhece que sua vida pessoal melhorou nos últimos anos, muito embora estejam mais insatisfeitos com a qualidade dos serviços públicos. Participaram da pesquisa, entre março e abril de 2014, 3.600 usuários de transporte público em seis regiões metropolitanas: Brasília, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo (RODRIGUES, 2014).

Em 2013, o Brasil vivenciou uma série de protestos populares, que reivindicavam e cobravam direitos, como transporte público mais barato. A população não permanece mais passiva diante do Estado. Com maior acesso à informação, com uma melhor qualidade de vida, demonstrada nos últimos anos, vem também uma maior demanda e cobrança, uma maior exigência com relação aos serviços prestados pelo Estado.

Dados como esses justificam uma reflexão acerca do que esperar de um Estado que se autotitula de Democrático que, tendo o bem comum como objetivo precípua (CLAD, 2008), assume a missão de “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça” (BRASIL, 1988), cujo alcance pleno lhe impõe a rigorosa observância dos princípios administrativos presentes no artigo 37 do texto constitucional (BRASIL, 1988), com destaque para o princípio da eficiência, base sobre a qual se edifica o ideal de qualidade requerido pelos cidadãos brasileiros contemporâneos (BRASIL, 2014).

Igualmente necessária se faz uma reflexão sobre o significado de eficiência que, de acordo com Alexandrino (2007), traduz a expectativa da sociedade no tocante à qualidade, simplicidade, agilidade e economicidade na prestação dos serviços públicos. Ressalte-se que tal conceito guarda consonância com o entendimento expresso na *Carta Iberoamericana de Calidad en Gestión*

Pública, publicada em 2008, que associa a Qualidade na Gestão Pública a uma cultura transformadora que, amparada pelos pilares da justiça, objetividade e eficiência, busca permanentemente a satisfação das expectativas dos cidadãos, que deve ser periodicamente mensurada a partir de metas pré-estabelecidas (CLAD, 2008).

Nesse entendimento, resta implícito que, tão importante quanto a concepção e implantação de modelos orientados à Gestão da Qualidade na Administração Pública, é a avaliação da efetividade dos seus instrumentos naquele contexto, sobretudo no que toca aos parâmetros de qualidade socialmente defensáveis, sendo este o intento do presente estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para refletir e verificar se a introdução de práticas ligadas à Gestão da Qualidade no cotidiano da Administração Pública Federal contribuiu positivamente para o incremento no grau de eficiência dos programas governamentais, é preciso, primeiro, definir o que é Qualidade. Além disso, deve se salientar que a Administração Pública é diferente da Administração Privada ou Geral. Existem especificidades e desafios próprios da Administração Pública.

2.1 Profissionalização do serviço público

De acordo com o Guia Metodológico Carta de Serviços ao Cidadão (BRASIL, 2014), serviço público é uma atividade não privativa, mas pública, na qual o Estado atinge como beneficiário final o cidadão, uma empresa ou uma entidade pública. O documento diferencia ainda o termo serviço público de serviço público de atendimento. Este é o serviço realizado em suporte a um processo ou atividade finalístico de um órgão público. É uma competência acessória e não finalística. Neste estudo, o termo utilizado não é o acessório, mas sim o serviço público prestado pelo Estado ao cidadão e à sociedade.

O termo profissionalização no serviço público se contrapõe ao de indicação política ou ao de indicação por afinidade pessoal, heranças do Patrimonialismo, que costumava manter amigos e familiares do governante em altos cargos. De acordo com Alessio (2012, p.2), “o conceito de profissionalização é comumente associado à adoção de critérios meritocráticos para a gestão de pessoas, como o recrutamento de servidores por meio da realização de concursos públicos”.

Segundo Nóbrega (2014), o primeiro serviço público profissional surgiu na China, em 221 a.C., quando a dinastia Qin utilizava rigorosos concursos públicos para selecionar e promover seus funcionários. No Ocidente, o marco inicial da profissionalização veio com a Revolução Francesa (1789), porém a forma moderna de profissionalização do serviço público nasceu na Inglaterra (1853), após escândalos de incompetência e de corrupção (NÓBREGA, 2014).

No Brasil, o conceito de profissionalização tomou maior destaque com a reforma de 1995 e passou a ser entendido como “a capacidade de mensurar e avaliar resultados, controlar custos e buscar eficiência” (PACHECO, 2010 *apud* ALESSIO, 2012, p.2). Alessio (2012) ressalta que, a partir deste momento, a questão já não é mais proteger a burocracia contra funções arbitrárias do governo, mas, sim, de promover políticas públicas e melhores resultados. Esse novo conceito traz o de competências, de compromisso com resultados e o de desempenho (LONGO, 2003 *apud* ALESSIO, 2012, p.2).

Farias e Gaetani (2002) explicam que a profissionalização no serviço público abrange um

conjunto de fatores: primeiro, a profissionalização está relacionada ao “aumento da produtividade do trabalho no setor público de modo a aumentar sua qualidade, diminuir seus custos relativos e ampliar sua abrangência” (FARIAS; GAETANI, 2002, p.7). Segundo, a profissionalização precisa de investimentos continuados e a longo prazo na qualificação de pessoas. Terceiro, a profissionalização exige a construção de uma nova base técnica e tecnológica. Por fim, “a agregação de valor público à atividade governamental não pode prescindir de esforços sistemáticos rumo a profissionalização da administração pública” (FARIAS; GAETANI, 2002, p.8).

A profissionalização ligada à qualidade também é discutida por Bittencourt e Zouain, que afirmam que:

a profissionalização da gerência pública e a aplicação de modernas tecnologias de gestão podem garantir a qualidade e o manejo adequado dos programas prioritários do governo, viabilizando a implementação das políticas públicas (BITTENCOURT; ZOUAIN, 2010, p.78).

Assim, os pesquisadores explicam que é essencial desenvolver, na administração pública, capacidade técnica e gerencial, ambas voltadas para a prestação de serviços eficientes e produtivos.

Em reportagem a uma das revistas da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Guilles Guglielmi, professor de Direito Público da Universidade de Paris, no Fórum Brasil-França, em 2009, disse ser estratégico “para a manutenção dos serviços públicos, o diálogo permanente entre usuário, no seu desejo de igualdade e cidadania, e o agente público, com seu ideário profissional” (ENAP, 2009, p.308). Nesse mesmo fórum, o então ministro da Educação do Brasil, Fernando Haddad, destacou que a história do Brasil foi marcada por uma alternância de oligarquias no poder e que isso acabou dificultando a criação de uma burocracia profissionalizada, com formação técnica necessária para a execução de programas políticos (ENAP, 2009, p.309).

A profissionalização do serviço público passou a ser uma exigência da própria população, em busca de melhores serviços públicos. O Fórum Brasil-França (ENAP, 2009) discutiu esse tema com a diretora de Formação da Ecole Nationale d’ Administration (ENA) da França, Françoise Camet, que explicou que um dos desafios da formação é a necessidade das lideranças públicas se adequarem ao cenário econômico, social e administrativo, cada vez mais dinâmico.

Além disso, o secretário executivo adjunto do Ministério Público, Francisco Gaetani, (ENAP, 2009) levantou uma série de questões que necessitam de reestruturação para que a profissionalização do serviço público brasileiro ocorra. Dentre elas, estão: um sistema de carreiras mais profissional, correção da modalidade concurso público, retomada da credibilidade das avaliações de desempenho, alocação dos servidores públicos de acordo com suas aptidões profissionais e o aperfeiçoamento da formação do funcionalismo, de maneira que não haja uma formação monotemática, ou seja, um único modelo de profissional que pode levar a uma série de patologias organizacionais (ENAP, 2009, p.311).

Outro pesquisador que discute a profissionalização no serviço público é Santos (2009). Para ele, a profissionalização é pressuposto para que as organizações possam se diferenciar, ter como foco o interesse público e a continuidade nas suas políticas, tornando-se menos sensíveis a interferências clientelistas que as impedem de ser geridas de forma mais racional. “Do maior ou menor grau de interferência da política de clientela na gestão decorre, em grande medida, a eficiência e a efetividade das organizações públicas” (SANTOS, 2009, p.23).

Mathias-Pereira (2009) também ressalta que a modernização da administração pública deve buscar de forma permanente “melhorar a qualidade da oferta de serviços à população, aperfeiçoar o sistema de controle social, elevar a transparência, combater a corrupção e promover a valorização do servidor público” (MATHIAS-PEREIRA, 2009, p.59). Essa gestão pública moderna, orientada para resultados efetivos, depende, segundo Mathias-Pereira (2009), do nível de qualificação profissional e remuneração das carreiras de Estado, assim como da geração de estímulos para a formação de novas lideranças.

Isso exige a vontade política dos governantes de priorizar a administração pública, por meio de investimentos em infraestrutura, máquinas e equipamentos, pesquisas e estímulos à inovação, bem como em capital humano, investindo fortemente no processo de seleção e formação continuada de gestores públicos (MATHIAS-PEREIRA, 2009, p.64).

Para Longo (2003), nos sistemas públicos onde havia administração profissionalizada o modelo vigente era o weberiano, que possui dois protagonistas: a classe política com autoridade vinda da democracia representativa, e a burocracia profissional, que ocorre a partir do sistema de mérito. No entanto, ocorreu uma ruptura desse modelo surgindo a reforma gerencial. Essa ruptura se deu com a evolução dos Estados modernos que passaram a ser provedores ou de bem-estar. Ou seja, o Estado começa a oferecer serviços públicos e passa a incorporar, ainda que de forma gradual, a dimensão empresarial na sua atuação. Segundo Longo (2003), “a legitimidade governamental, originariamente subordinada ao direito, deve ser complementada com a legitimidade pela eficácia” (LONGO, 2003, p.8).

Assim, Longo (2003) explica que, com essa expansão da capacidade de prestação de serviços, foram necessários novos atores capacitados para estarem a frente dos processos e garantirem a eficácia. Além disso, a crise fiscal e a restrição de recursos fez com que os governos buscassem a profissionalização para garantir ainda mais a eficiência dos serviços.

O Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (ONU, 2006), ao tratar da Gestão de Recursos Humanos, levanta três princípios unificadores: imparcialidade, profissionalismo e responsividade. Assim, eles identificam alguns componentes essenciais para a gestão de recursos humanos do serviço público: um serviço público imparcial, profissional e baseado no mérito; a existência de um órgão central que lidere e monitore o sistema de gestão descentralizado; foco na gestão por resultados através de padrões de desempenho, indicadores efetivos e critérios de

promoção; existência de regras objetivas e de órgãos de combate à corrupção; disposições legais para o controle externo do serviço público; e, conjuntos de sistemas e competências que garantam a comunicação, por meio de redes articuladas pela tecnologia da informação.

Além disso, o Departamento da ONU (2006) explica três modelos: Administração Pública Tradicional, Gestão Pública e Governança Responsiva. Cada modelo tem suas características próprias. No entanto, o texto afirma que os governos “podem elevar o profissionalismo do serviço público ao introduzir algumas das melhores características do modelo da gestão pública na administração tradicional” (ONU, 2006, p. 391). Exemplificando, poderia se incluir maior ênfase na profissionalização da gestão de recursos humanos, sua integração com processos estratégicos de planejamento organizacional no serviço público ou uma reestruturação da política de salários. “Quais sejam os componentes que os governos identifiquem como prioridades para seus respectivos parâmetros de GRH, eles devem procurar adotar uma abordagem holística e gradual” (ONU, 2006, p.391).

2.2 Gestão da Qualidade

Atualmente, o conceito de qualidade está vinculado ao de melhoria contínua no sentido de se buscar atender ou oferecer serviços e produtos eficientes, de maneira eficaz e da maneira como o consumidor quer recebê-los (CARVALHO; TONET, 1994). Nesse sentido, a qualidade diz respeito ao resultado final ou ao produto, mas também ao processo, ou seja, do planejamento, da execução e da avaliação. Segundo Carvalho e Tonet (1994), a qualidade está associada a questões de custo, produtividade e competitividade. Isso porque ao evitar o retrabalho, a qualidade reduz custos e elimina desperdícios.

Carvalho e Tonet (1994) explicam o conceito da gestão da qualidade total como “uma busca contínua da melhoria de todos os elementos do sistema organizacional como forma de garantir sua sobrevivência e seu crescimento” (CARVALHO; TONET, 1994, p.140). O conceito Qualidade Total ou *Total Control Quality* foi elaborado pelos japoneses e buscava o envolvimento dos altos dirigentes das organizações bem como de todos os envolvidos nos processos internos (CARVALHO; TONET, 1994, p.140). Assim, o conceito de participação também deve ser considerado nessa discussão. Para Carvalho e Tonet (1994, p.140), “a participação contribui para elevar a moral dos empregados, despertando-lhes a motivação e o compromisso para realizar um trabalho bem feito”.

A noção de melhoria contínua remete a uma técnica de mudança organizacional que, segundo Chiavenato (2008), tem como foco o incremento, no longo prazo, na qualidade dos produtos e serviços, bem como a participação dos agentes no processo. Trata-se, pois de prática orientada a excelência operacional que guarda alinhamento com princípios fundamentais filosofia

japonesa do *Kaizen* – *Kai* (mudança boa), quais sejam: (i) promover aprimoramentos contínuos; (ii) enfatizar clientes; (iii) reconhecer os problemas abertamente; (iv) promover a discussão aberta e franca; (v) criar e incentivar equipes de trabalho; (vi) gerenciar projetos por intermédio de equipes multifuncionais; (vii) incentivar o relacionamento entre as pessoas; (viii) desenvolver a autodisciplina; (ix) comunicar e informar a todas as pessoas; e (x) treinar intensamente e capacitar todas as pessoas (CHIAVENATO, 2008).

O conceito de Qualidade Total, que veio depois do *Kaizen*, tem seu foco nas pessoas. Para Chiavenato (2008), a busca pela qualidade é uma obrigação das pessoas que produzem. Por isso, o empoderamento é um conceito importante dentro da Qualidade Total. Os funcionários devem participar dos processos de melhoria, devem buscar a qualidade em todos os seus processos. Assim, a Qualidade Total traz algumas técnicas: enxugamento ou *downsizing*, que promove a redução de níveis hierárquicos e o enxugamento da organização para que esta se volte ao essencial; terceirização ou *outsourcing*, quando uma operação interna é transferida para outra organização; redução do tempo do ciclo de produção; e o Ciclo PDCA. Para Deming (1990 *apud* CHIAVENATO, 2008), este ciclo traz catorze pontos voltados para a produtividade gerencial, como eliminar o medo de errar, incentivar grupos a alcançar objetivos, destruir barreiras entre áreas, conhecer os propósitos da qualidade para reduzir custos e melhorar os processos, entre outros. O Ciclo PDCA diz que é preciso Planejar, Desenvolver ações, Controlar ou acompanhar essas ações e Avaliar os resultados.

Gomes (1997) também atrela o conceito de participação ao de Gestão da Qualidade Total, explicando que trata-se de um processo que busca envolver todos os membros da organização com o objetivo de melhorar os trabalhos e atender aos objetivos do cliente. Dessa forma, Gomes (1997) defende que o meio externo à organização influencia pressionando-a no sentido de se modernizar e sempre buscar padrões de qualidade.

Já Paladini (2012) difere qualidade de qualidade total atrelando este último ao conceito de melhoria contínua. Ele cita Joseph Juran, criador da sigla TQM, que significa *Total Quality Management*, dizendo que a Gestão da Qualidade Total é a extensão do planejamento dos negócios da empresa, incluindo o planejamento da qualidade. Ou seja, a TQM estabelece objetivos, determina ações para se chegar a esses objetivos, define responsabilidades, recursos, treinamento, estabelece meios de avaliação, estrutura um processo de análise dos objetivos e cria um sistema de avaliação.

Ainda segundo Paladini (2012), a gestão da qualidade foi evoluindo junto com as escolas teóricas da Administração. Nas vertentes teóricas, a qualidade aprendeu o que fazer e como fazer; o que evitar; a que atribuir relevância e o que desconsiderar (PALADINI, 2012). Essa evolução também passou do conceito de “adequação ao uso”, no qual o foco está no produto, para “atenção à

sociedade”, ou seja, o foco passa para a satisfação do cliente.

Maximiano (2010) traz palavras-chave para definir Qualidade. A primeira delas é excelência, ou seja, a busca pelo padrão mais elevado de desempenho. A segunda seria valor, a qualidade como um atributo a mais. A terceira seria especificações, quer dizer que a qualidade é planejada, possui definições prévias. Além disso, Maximiano (2010) fala em Conformidade ou o grau de identidade que o produto ou serviço tem com as especificações; Regularidade ou uniformidade nos processos, no atendimento; e, por fim, Adequação ao uso que é a qualidade em si e a ausência de deficiências.

Importante ressaltar que, de acordo com Maximiano (2010), a qualidade exige investimentos que são os custos da qualidade. Esses custos seriam: custos de prevenção e custos de avaliação. Os primeiros envolveriam custos para se evitar erros ou defeitos, como o planejamento do processo, o treinamento para a qualidade, o desenvolvimento de fornecedores, de produtos com qualidade, do sistema de produção, da manutenção preventiva e da implantação e manutenção de outros componentes do sistema de qualidade. Os custos de avaliação, por sua vez, envolveriam os custos de medição da qualidade do sistema de produção de bens e serviços, como aquisição de equipamentos especiais de avaliação dos produtos, inspeção, elaboração de relatórios e realização de atividades de controle.

Outros pesquisadores que relacionam o conceito de qualidade ao de desempenho, como Maximiano (2010), são Misocky e Vieira (2001). Eles citam Pollit e Bouckaert (1995; *apud* MISOCKY; VIEIRA, 2001) que identificam duas gerações de conceitos de qualidade: a primeira teria como foco a correção de erros nos produtos com defeitos; e a segunda, trata do refinamento do padrão de adequação, ou seja, na agregação de valor a um produto ou processo.

Pollit e Bouckaert (1995; *apud* MISOCKY; VIEIRA, 2001) conceituam, ainda, a qualidade em três níveis: microqualidade, que diz respeito à qualidade interna à organização; intermediária, que está relacionada à qualidade externa, à relação entre o produtor e o consumidor; e, macroqualidade de vida na sociedade, neste caso, analisaria a qualidade na relação entre o serviço público (Estado) e a cidadania (sociedade).

2.3 Qualidade no setor público

A Administração Pública evoluiu do Patrimonialismo à Burocracia e, depois, seguiu as tendências do Gerencialismo. Este com foco parecido ao da iniciativa privada, na eficiência e eficácia. No entanto, o lucro da Administração Pública, ou seja, a eficiência e a eficácia na gestão pública significam, na verdade, atingir o bem comum da melhor forma e com os menores custos.

Assim, o cidadão não pode ser visto como um simples consumidor, como ocorre com a iniciativa privada. A relação entre cidadão e Estado possui características próprias, sendo o controle

social uma das bases dessa relação:

O conceito de controle social está relacionado com a noção de que não é possível reduzir o cidadão a condição de mero cliente dos serviços públicos (...) Não se pode, portanto, reduzir o foco no cidadão ao foco no cliente (...) Por isso, impõem-se à Administração Pública grande e complexo desafio: induzir o controle social, estimulando o cidadão a ser mais ativo, a participar mais como “controlador da qualidade” da administração pública (BRASIL, 2000 *apud* VITAL, 2003, p.15).

Paladini (2012) levanta três questões a respeito da qualidade na administração pública: “por que qualidade no serviço público? Por que neste exato momento? Como gerar qualidade no serviço público?” Para o autor, esta é a hora da qualidade no serviço público porque há uma necessidade urgente de se economizar diante da falta de recursos cada vez maior, além do alto grau de exigência e também de insatisfação da população com o serviço público.

Ao pensar na aplicação da qualidade na gestão pública, Paladini (2012) cita outros modelos de gestão, como o dos Estados Unidos que, em 1988, implantou o *Federal Quality Institute*, órgão que estrutura as diretrizes da qualidade para o serviço público americano. Além disso, o país possui outros programas de qualidade em seus municípios e estados.

No Brasil, Paladini (2012) explica que os estudos mostram que a Gestão da Qualidade deve ter como recurso básico o funcionário público e, por isso, investir na sua motivação. Assim, a estratégia básica deve ser pensar em programas que tragam benefícios para os funcionários. Para Paladini (2012), a qualidade do seu atendimento é diretamente proporcional à qualidade de suas relações com o empregador, o Estado. Além disso, os programas de qualidade devem abranger objetivos de curto, médio e longo prazos.

Kohl e Oliveira (2012) levantam, no entanto, alguns obstáculos à qualidade na administração pública, como a questão do monopólio dos serviços públicos, a imperfeição no controle dos eleitores sobre os políticos e a dificuldade dos gestores em controlar funcionários, definir e medir resultados das suas ações. A cultura em que está inserida a sociedade brasileira também pode influenciar negativamente. Ainda que já existam princípios gerencialistas, a administração pública brasileira ainda possui resquícios do patrimonialismo e da burocracia.

Dessa forma, Kohl e Oliveira (2012) colocam alguns desafios para a nova administração pública. Um dos principais seria:

transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e que tendem a um processo de insulamento a uma ruptura com os modelos tradicionais de administração e introduzir-se uma nova cultura de gestão onde deve-se orientar o servidor a atender as necessidades do cidadão com eficácia e efetividade (KOHL; OLIVEIRA, 2012, p.15).

Além disso, é preciso uma mudança na forma de controle das atividades administrativas, de maneira que essa esteja voltada para o controle de resultados e também dos processos.

A qualidade chegou às empresas brasileiras na década de 1960, junto com a ideia dos Círculos de Controle e Qualidade, propostos pelos japoneses da Gestão da Qualidade Total (CARVALHO; TONET, 1994). Na Administração Pública, isso ocorreu na década de 1990 com o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade, que tinha como foco as empresas privadas, mas que também destinava uma parte dos recursos e atenção ao setor público por meio das agências governamentais.

Foi nesse momento que a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) começou a realizar cursos e seminários sobre a gestão da qualidade; e, no Distrito Federal, foi criado o Instituto de Desenvolvimento de Recursos Humanos. Todos com foco no conhecimento e análise da cultura organizacional para redimensionar seus elementos e objetivos com o público (CARVALHO; TONET, 1994, p.141).

Para Carvalho e Tonet (1994), a qualidade na administração pública deve estar relacionada à cidadania, ou seja, o cidadão, ao pagar seus impostos e contribuir, espera em contrapartida serviços públicos de qualidade. Esse fortalecimento da cidadania, que ocorreu com a globalização e também com as sociedades democráticas, fez com que as pessoas tomassem uma atitude mais ativa frente as ações do governo. Hoje, há uma cobrança maior por transparência nos gastos públicos, bem como pela prestação de serviços eficazes e eficientes.

Assim, Carvalho e Tonet (1994) propõem algumas estratégias para se promover a qualidade na Administração Pública. São elas: criar uma cultura propícia ao estado de qualidade; adquirir e usar a tecnologia disponível; investimentos na formação e na melhoria do desempenho dos servidores; implantação de novos modelos de gestão com ênfase na participação.

Com relação ao desempenho, Pollit (1993, *apud* MISOCKY; VIEIRA, 2001) defende que este tem um peso menor nas organizações públicas, em comparação às privadas. Isso porque na administração pública deve se considerar aspectos de ação política e ideológica, que muitas vezes os métodos racionais e sistemáticos não conseguem abranger. Além disso, no setor público não é possível olhar para os serviços como produtos que podem ser verificados, armazenados e ofertados a qualquer momento ao cliente.

Os serviços públicos também possuem especificidades e não podem ser padronizados, mas devem ser vistos por áreas – saúde e educação, por exemplo. Os resultados são de difícil mensuração, pois dependem da interação do servidor com o cidadão. Logo, o *feedback* às vezes se torna mais complicado. Outra característica importante é que o Estado é detentor e financiador do serviço público bem como o representante dos cidadãos. E estes podem não utilizar os serviços, mas pagam por eles por meio do recolhimento de impostos. Por ser um serviço público, geralmente, utilizado pelos mais pobres, há a falsa ideia de que a baixa qualidade do serviço deve ser aceita e vista como inevitável (POLLIT; BOUCKAERT, 1995; *apud* MISOCKY; VIEIRA, 2001).

Outro aspecto da qualidade na administração pública é explicado por Gomes (1997) como um processo de mudança cultural. Segundo o pesquisador, a Gestão da Qualidade Total especificamente no setor público, deve ser vista com o um processo de mudança cultural com o objetivo de modificar as relações institucionais, ou seja, essa mudança deve levar chefes e subordinados a parceiros em busca de metas estabelecidas. Para isso, é preciso engajar a estrutura hierárquica desde o nível decisório até as chefias dos setores; modificar a estrutura administrativa de maneira que ela se torne mais flexível e ágil; reduzir erros e retrabalhos para diminuir custos; mudar o posicionamento dos servidores diante das suas tarefas e do seu cliente que tem necessidades específicas; mudar a perspectiva dos gerentes para que eles trabalhassem em parceria com sua equipe.

Geralmente, segundo Gomes (1997), a administração pública usa a gestão da qualidade total para melhorar o atendimento ao usuário, diminuindo assim os gastos públicos; para alcançar níveis de excelência e motivação dos servidores; e para melhorar a imagem institucional diante da sociedade.

Para Motta (1992 *apud* GOMES, 1997), a gestão da qualidade nas organizações públicas tem assumido uma conotação de globalização, pois “contempla todos os segmentos da organização deixando de ter uma dimensão exclusivamente técnica para encampar as dimensões sociopsicológicas e estratégicas” (MOTTA, 1992 *apud* GOMES, 1997, p.52).

2.4 Contexto Anterior ao Gespública

Em 1990, foi criado o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) com o objetivo de “propagar novas técnicas de produção, gestão e mudanças organizacionais” (VITAL, 2003, p.02). Na época, o presidente Fernando Collor de Mello desejava estabelecer um novo padrão de desenvolvimento para o país e redefinir o papel do Estado. Foi elaborada a Política Industrial de Comércio Exterior e dois programas: Programa de Competitividade Industrial e Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade.

Em 1991, foi criada a Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade (FPNQ), entidade composta por organizações públicas e privadas que organizam o Prêmio Nacional de Qualidade. Este reconhece as organizações que atenderam aos Critérios de Excelência nas suas administrações (VITAL, 2003).

Neste mesmo ano, o IPEA conceitua Qualidade Total como

um novo modelo gerencial, fundado na motivação e participação de todo pessoal na estrutura organizacional formal. Seus resultados se materializam, continuamente, em todas as facetas da instituição, traduzidos, sobretudo, em bem-estar de seus empregados e satisfação de seus clientes (BRASIL, 1991 *apud* VITAL, 2003, p.12).

Em 1997, surge o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (PQPAP), como uma aplicação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Sua intenção era trazer para o setor público os conceitos e as práticas da administração pública gerencialista, visando o incremento da eficiência e da eficácia (VITAL, 2003). Os princípios do PQPAP eram: satisfação do cliente; gestão participativa de servidores e gestores; gerência de processos; valorização do serviço público; constância de propósitos; melhoria contínua; e não aceitação de erros (BRASIL, 1997 *apud* VITAL, 2003).

Outros dois documentos de avaliação da gestão pública – Cartilha e Instrumento de Avaliação – foram publicados em 1998. Na Cartilha, o conceito de Qualidade é o seguinte: “Qualidade é a adequabilidade para o uso. Qualidade é fazer certo, a coisa certa, já na primeira vez, com excelência de atendimento. A satisfação das expectativas do cliente numa relação” (BRASIL, 1998 *apud* VITAL, 2003, p.14).

Em 2000, foi publicado o Decreto nº 3.507, revogado pelo Decreto nº 6.932 de 2009. O primeiro estabelecia padrões de qualidade para o atendimento dos usuários da administração pública e criava o sistema nacional de Avaliação da Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos. Também em 2000, foi criado o Fórum da Qualidade no Serviço Público para centralizar as ideias de implantação de programas da qualidade (VITAL, 2003).

Para substituir o PBQP, em 2001, é constituído o Movimento Brasil Competitivo (MBC), que abrangia o Estado e os segmentos empresariais para difundir ações de qualidade e produtividade. Assim, o Programa da Qualidade do Setor Público (PQSP) passou a ser o MBC na área pública (VITAL, 2003).

De acordo com Vital (2003), todos esses programas abordavam a qualidade, mas não contemplavam as características peculiares da Administração Pública, sendo limitados à iniciativa privada. Somente o preâmbulo do Instrumento de Avaliação da Gestão Pública, de 2002, voltado para a implantação dos programas de qualidade nas entidades públicas, que começa a definir de forma concreta a qualidade dentro da administração pública (VITAL, 2003).

Vital (2003) destaca que dentre as modelagens de qualidade propostas para a gestão pública, a de maior relevância é o Controle da Qualidade Total (CQT) ou *Total Quality Control* (TQC), que busca compatibilizar o atendimento aos serviços demandados pelos cidadãos às restrições orçamentárias e financeiras da administração pública (PINHEIRO, 1994 *apud* VITAL, 2003).

Partindo desse entendimento, Hodgetts e Zevedo (1994 *apud* VITAL, 2003, p.9) propuseram oito eixos para a implantação da Administração da Qualidade Total para a administração pública brasileira. São estas: (i) formular uma visão de qualidade; (ii) engajar a alta gerência desde o princípio; (iii) enfatizar as necessidades do consumidor; (iv) desenvolver os objetivos através de um plano de ação; (v) treinar os empregados no uso de ferramentas estatísticas; (vi) dar autoridade aos

empregados; (vii) reconhecer e premiar os empregados; e (viii) fazer da melhoria contínua um desafio permanente (HODGETTS; ZEVEDO, 1994 *apud* VITAL, 2003).

2.5 O Programa Gespública

Como resultado dessa evolução histórica de iniciativas voltadas para a gestão da qualidade na administração pública brasileira, surge, em 2005, o Plano Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, o Gespública, Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005. O programa é gerido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

De acordo com o Documento de Referência do Gespública (BRASIL, 2009), o programa é uma política pública que tem como características: ser essencialmente público, focada essencialmente em resultados para o cidadão e federativa, ou seja, abrange toda a administração pública federal.

A finalidade do Gespública é “contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país” (BRASIL, 2005, artigo 1º). A participação no programa ocorre por adesão, ou seja, é voluntária. Mas, o decreto também prevê a convocação de órgãos.

A nova versão do Documento de Referência, de 2009, chamada de Modelo de Excelência em Gestão Pública (BRASIL, 2014) ressalta que o Modelo parte da “premissa de que a administração pública tem que ser excelente, conciliando esse imperativo com os princípios que deve obedecer, os conceitos e a linguagem que caracterizam a natureza pública das organizações e que impactam na sua gestão” (BRASIL, 2014, p.10).

Os objetivos do Gespública estão expressos no artigo 2º do Decreto nº 5.378:

- I - eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;
- II - promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;
- III - promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;
- IV - assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e
- V - promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética (BRASIL, 2005).

Segundo Schmidt *et al* (2013), o programa tem importância ao perceber que a burocracia excessiva ainda é responsável por grandes entraves na Administração Pública brasileira. Os pesquisadores relatam que o Modelo de Excelência em Gestão Pública possui oito critérios que se inter-relacionam: liderança, estratégias e planos, cidadãos, sociedade, informações e conhecimento, pessoas, processos e resultados. Eles ainda levantam os fundamentos que definem a excelência em gestão pública: pensamento sistêmico; aprendizado organizacional; cultura da inovação; liderança e constância de propósitos; orientação por processos e informações; visão de futuro; geração de valor;

comprometimento com as pessoas; foco no cidadão e na sociedade; desenvolvimento de parcerias; responsabilidade social e controle social (SCHMIDT *et al*, 2013; BRASIL, 2009).

O artigo 8º, do Decreto nº 5.378, 2005, trata da composição do Comitê Gestor do Gespública, que tem como objetivo “formular o planejamento das ações do GESPÚBLICA, bem como coordenar e avaliar a execução dessas ações” (BRASIL, 2005). O Comitê é formado por um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por um representante da Casa Civil da Presidência e por representantes de órgãos e entidades da administração pública, assim como de entidades privadas com notório engajamento em ações ligadas à qualidade da gestão e à desburocratização, conforme estabelecido pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2005, art 8º).

As funções do Comitê são:

- I - propor ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão o planejamento estratégico do GESPÚBLICA;
- II - articular-se para a identificação de mecanismos que possibilitem a obtenção de recursos e demais meios para a execução das ações do GESPÚBLICA;
- III - constituir comissões setoriais e regionais, com a finalidade de descentralizar a gestão do GESPÚBLICA;
- IV - monitorar, avaliar e divulgar os resultados do GESPÚBLICA;
- V - certificar a validação dos resultados da Autoavaliação dos órgãos e entidades participantes do GESPÚBLICA; e
- VI - reconhecer e premiar os órgãos e entidades da administração pública, participantes do GESPÚBLICA, que demonstrem qualidade em gestão, medida pelos resultados institucionais obtidos (BRASIL, 2005 art 9º).

Pensando na qualidade do serviço prestado ao cidadão, foi criado em 2009 o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), documento do Gespública, que busca “adoção de práticas de excelência em gestão com a finalidade de levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e de qualidade em gestão” (BRASIL, 2009, p.15).

Uma nova versão desse documento foi lançada em 2014 com algumas adequações de nomenclaturas. Os fundamentos estipulados pelo MEGP (2009), mostrados pela Figura 1, eram: pensamento sistêmico, liderança e constância de propósitos, visão de futuro, comprometimento com as pessoas, responsabilidade social, orientação por processos e informações, aprendizado organizacional, cultura da inovação, geração de valor, desenvolvimento de parcerias, controle social e gestão participativa (BRASIL, 2009, p.20).

Fundamentos do GesPública



FIGURA 1: Fundamentos do GesPública
 Fonte: Documento de Referência (BRASIL, 2009 p.20)

O novo documento (BRASIL, 2014) traz os fundamentos constitucionais: Legalidade, Separação dos Poderes, Orientação fundamental à consecução dos objetivos da República Federativa do Brasil, Princípio da centralidade dos direitos individuais e sociais, Princípio da descentralização federativa, Princípio da participação social na governança das instituições e Funcionamento em rede. Além disso, explica os fundamentos da Administração Pública brasileira e os fundamentos da Gestão Contemporânea: pensamento sistêmico, aprendizado organizacional, cultura da inovação, liderança e constância dos propósitos, orientação por processos e informações, visão de futuro, geração de valor, comprometimento com as pessoas, foco no cidadão e na sociedade, desenvolvimento de parcerias e gestão participativa.

Assim, o Modelo de Excelência em Gestão Pública passa a ser representado da seguinte maneira:

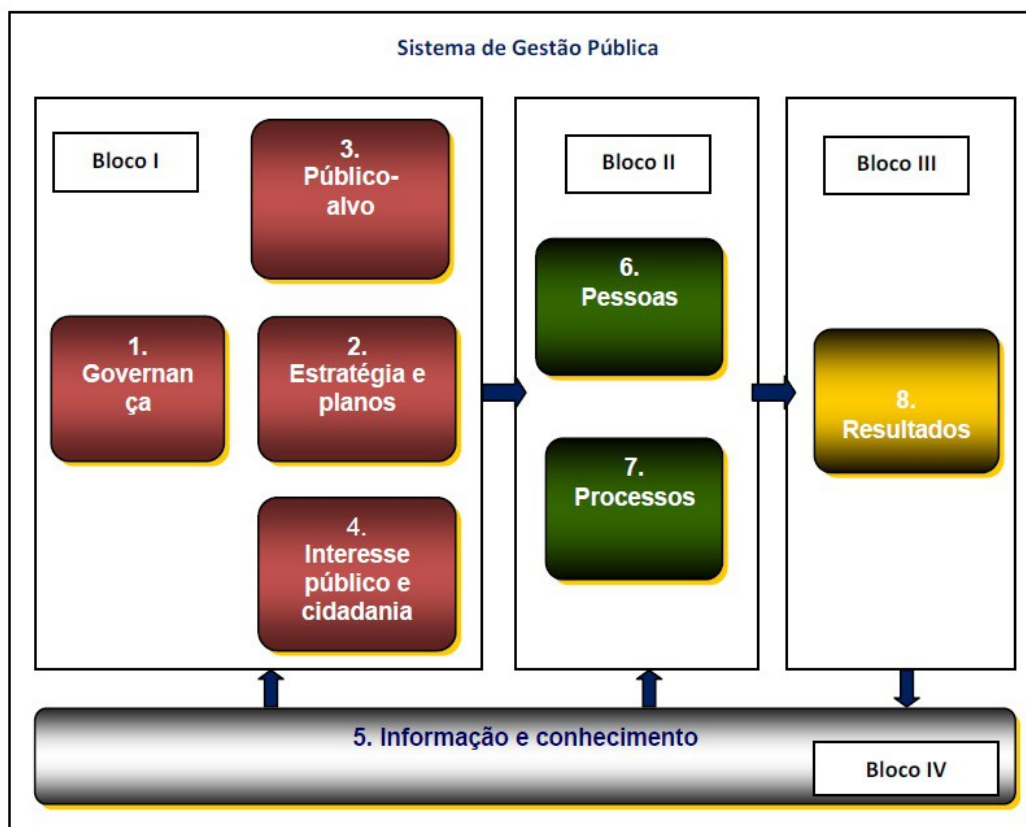


FIGURA 2: Representação Gráfica do Modelo de Excelência em Gestão Pública
Fonte: Modelo de Excelência em Gestão Pública (BRASIL, 2014, p.20)

Trata-se de um sistema constituído por oito dimensões integradas e interativas, organizadas em quatro blocos. O bloco I é o do Planejamento e abrange: Governança, Estratégia e planos, Sociedade e Interesse público e Cidadania. Na primeira versão do Modelo, Governança era a dimensão Liderança; Público-alvo era Cidadão; e Interesse público e Cidadania era chamado de Sociedade.

O bloco II é o da Execução e abrange as dimensões: Pessoas e Processos. O bloco III traz os Resultados e, por fim, o bloco IV é a inteligência da organização, representada pela dimensão Informação e Conhecimento.

A primeira dimensão, a Governança, amplia o conceito de Liderança, que estava na versão anterior do Modelo, e está relacionada às condições internas de governo e a forma como são utilizados os recursos organizacionais para formular, planejar e implantar as políticas públicas, bem como acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução e os resultados. De acordo com o Modelo (BRASIL, 2014, p.22), os aspectos característicos da Governança são:

- a. a formação e a gestão de líderes;
- b. a estruturação do processo decisório de forma a favorecer a decisão célere, concertada e voltada para a geração de valor social;
- c. a prática institucional de monitoramento e avaliação sistemáticos de seu desempenho, com base em indicadores, com vistas ao contínuo reposicionamento do órgão ou entidade e

atualização da estratégia, a fim de melhor atender às demandas e aos desafios internos e externos.

A segunda dimensão é Estratégia e Planos. Segundo o Modelo de Excelência (BRASIL, 2014, p. 22-23) para se obter a excelência do processo de definição e implementação da estratégia e preciso:

- a. identificação de possíveis parcerias com agentes públicos e privados e potenciais conflitos de atuação;
- b. o conhecimento dos pontos fortes e das oportunidades de melhoria do próprio desempenho institucional;
- c. as necessidades de investimento e inovação de forma a atender requisitos específicos do setor em que atua;
- d. o alinhamento ao Plano Plurianual;
- e. o desdobramento da estratégia em planos específicos que atendam às outras dimensões do sistema de gestão pública; tais como plano de tecnologia; capacitação; melhoria e inovação da capacidade de gestão; gestão patrimonial; gestão do conhecimento; gestão da comunicação; e
- f. a vinculação da programação orçamentária à estratégia.

A terceira dimensão é o Público-alvo e está relacionada a relação da organização com a sociedade, a imagem institucional e a participação social. As práticas direcionadas, segundo o MEGP (BRASIL, 2014, p. 23) são:

- a. à identificação e classificação dos públicos alvos e de suas necessidades e expectativas;
- b. ao tratamento dessas necessidades e expectativas, inclusive no redesenho dos processos institucionais, para a geração de resultados mais efetivos;
- c. ao atendimento à Lei de Acesso à Informação;
- d. à comunicação ao cidadão sobre os seus serviços e padrões de atendimento (Carta ao Cidadão);
- e. à manutenção de canais de comunicação acessíveis e adequados aos perfis de seus públicos alvos;
- f. ao gerenciamento da qualidade do atendimento ao público;
- g. ao tratamento das solicitações, reclamações e sugestões;
- h. ao fortalecimento das relações com a sociedade, inclusive por meio de instrumentos de pesquisa, ausculta e concertação.

A quarta dimensão Interesse Público e Cidadania está ligada ao interesse público e ao controle social. As práticas orientadas pelo MEGP (BRASIL, 2014, p. 24) são:

- a. à identificação e avaliação dos principais aspectos sociais, econômicos e ambientais relacionados à atuação do órgão ou entidade;
- b. à capacidade de prevenir ou mitigar impactos adversos na sociedade ou no ambiente, decorrentes de sua atuação;
- c. à identificação da necessidade de atualização ou adequação da ordem constitucional/legal;
- d. à conscientização das partes interessadas quanto à responsabilidade social e ambiental e à sustentabilidade econômica;
- e. à observância dos direitos alcançados por públicos específicos;
- f. à análise dos resultados de auditorias internas e externas, para a identificação de riscos institucionais;
- g. à observância interna do regime administrativo imposto à atuação institucional;
- h. à manutenção de mecanismos efetivos para a atuação pautada pela ética pública; e
- i. ao estímulo à sociedade à participação e ao controle social.

A quinta dimensão, Pessoas, diz que uma gestão de excelência necessita capacitar e desenvolver os servidores, bem como garantir um trabalho humanizado, seguro e saudável, que promova a satisfação e a motivação do seu pessoal. Essa dimensão também pressupõe “sistemas de trabalhos estruturados que levem em consideração as competências, os requisitos técnicos, tecnológicos e logísticos necessários para a execução dos processos institucionais” (BRASIL, 2014, p.24-25). A questão da remuneração e da distribuição de cargos e funções também é relevante neste tópico.

A sexta dimensão, Processos, leva em consideração tanto os processos finalísticos quanto os de apoio, sempre levando em consideração a estratégia, os recursos disponíveis e o marco jurídico-legal. É preciso, segundo o MEGP (BRASIL, 2014), investir e aperfeiçoar os seguintes processos: o atendimento ao público; a gestão de parcerias com entidades civis; a gestão financeira; a gestão de suprimentos; e, a gestão do patrimônio público.

A sétima dimensão Resultados, segundo o MEGP (BRASIL, 2014), é muito relevante, pois de nada adianta o investimento nas outras áreas se elas não alcançarem os objetivos esperados pela sociedade, mercado e o próprio setor público. A Gestão para Resultados é colocada no MEGP como uma importante ferramenta metodológica de monitoramento e avaliação das ações governamentais. Isso porque, segundo o documento (BRASIL, 2014, p.25),

Avaliar os resultados obtidos nas ações de governo, respeitando as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade, permite aos agentes políticos estabelecer correções nos rumos dos seus processos de trabalho, como também propicia oportunidades de desenvolver estratégias de acompanhamento aos cidadãos.

Por fim, a dimensão Informação e Conhecimento diz respeito à implementação de processos gerenciais propícios a “seleção, coleta, armazenamento, utilização, atualização e disponibilização sistemática de informações atualizadas, precisas e seguras aos usuários internos e externos, com o apoio da tecnologia da informação” (BRASIL, 2014, p.24).

A partir desse referencial teórico, segue uma nova etapa que foi a construção da metodologia. A seguir, no capítulo 3, são descritos todos os procedimentos metodológicos adotados nesse estudo.

3 METODOLOGIA

3.1 Tipo e descrição geral da pesquisa

Segundo Neves (1996), na pesquisa qualitativa, o pesquisador obtém dados descritivos de modo interativo e direto com a situação estudada. A pesquisa compreende um conjunto de diferentes técnicas interpretativas que buscam descrever os componentes de um sistema de significados.

A partir da pesquisa exploratória inicial sobre o programa Gespública – que buscou obter mais informações sobre o assunto, delimitá-lo e traçar objetivos e estratégias –, foi elaborado um roteiro de entrevista para o gestor do programa federal e outro para os gestores das organizações públicas, indicadas pelo Gespública.

A intenção foi, a partir do Gespública, realizar estudos de casos múltiplos de organizações públicas que tenham aderido ao programa federal. Segundo Yin (2001), o estudo de caso é uma estratégia utilizada para se analisar acontecimentos contemporâneos em que não é possível manipular comportamentos relevantes. O estudo de caso utiliza técnicas como entrevistas e observação direta. Geralmente, ele é utilizado quando há “uma questão do tipo “como” ou “por que” sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle” (YIN, 2001, p.28).

Para Gil (2002), o estudo de caso consiste numa pesquisa profunda e exaustiva de um ou mais objetos de forma que haja um amplo e detalhado conhecimento. Seus objetivos são: explorar situações da vida real cujos limites não estão claros; preservar o caráter unitário do objeto; descrever a situação do contexto em que está o caso; formular hipóteses ou desenvolver teorias; explicar as variáveis causais de determinado fenômeno complexo (GIL, 2002, p.54).

Stake (2000, *apud* GIL, 2002) identifica três modalidades de estudos de caso: intrínseco, instrumental e coletivo. Essa pesquisa utiliza o estudo de caso instrumental, que, segundo Gil (2002), trata-se de uma pesquisa com o objetivo de auxiliar no conhecimento ou redefinição de determinado problema. O interesse do pesquisador não está no caso em si, mas sim no reconhecimento de que o caso pode ser útil para alcançar determinados objetivos. A intenção é verificar como o Gespública tem contribuído com a gestão da qualidade na administração pública. Por isso, foram selecionados órgãos públicos que aderiram e que foram indicados pelo Gespública para se realizar essa verificação na prática.

Para Gil (2002), os estudos de caso podem ser realizados a partir de um único caso ou de múltiplos. O estudo de um único caso justifica-se, segundo Gil (2002), quando trata-se de um caso único, com características peculiares. Já os estudos com múltiplos casos são mais comumente

utilizados nas pesquisas sociais, de acordo com Gil (2002). Para ele, a utilização de múltiplos casos gera evidências que estão em diferentes contextos, o que pode produzir uma pesquisa de melhor qualidade.

Gil (2002, p. 141) explica que, “em termos de coleta de dados, o estudo de caso é o mais completo de todos os delineamentos, pois vale-se tanto de dados de gente quanto de dados de papel”.

3.2 Descrição Geral do Objeto ou Fenômeno de Pesquisa

O objeto ou fenômeno da pesquisa são as percepções dos gestores públicos a respeito do impacto do programa Gespública na qualificação das práticas de gestão das organizações públicas selecionadas. Criado pelo decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, o Gespública é o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Sua finalidade é definida no primeiro artigo do decreto: “contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país” (BRASIL, 2005, art 1º).

A Secretaria de Gestão Pública, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é a responsável pela implementação do programa, que esteve parado durante dois anos, sendo revitalizado em 2014, segundo site do Gespública. O programa está baseado no Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) e busca fortalecer a gestão pública.

A Secretaria visa desenvolver ações de apoio técnico aos órgãos da Administração Pública Federal para mobilizá-los em prol da inovação e da melhoria da gestão. O principal instrumento de gestão disponibilizado pelo Gespública, segundo site do programa, é o Sistema Eletrônico de Autoavaliação da Gestão, que permite uma avaliação através da identificação e análise das práticas adotadas, bem como dos resultados alcançados.

A partir do Gespública, foi recortado o *locus* da pesquisa: as organizações que foram estudadas nessa pesquisa. São elas: Empresa de Correios e Telégrafos (ECT) e Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). A escolha dessas duas organizações ocorreu porque ambas utilizam modelos de gestão, mas, a primeira, os Correios, ainda que pública, utiliza o Modelo de Excelência em Gestão voltado para a iniciativa privada. Já a Fiocruz, é referência no uso do Modelo de Excelência em Gestão Pública, disponibilizado pelo Gespública.

3.3 Participantes da Pesquisa

Os participantes da pesquisa foram os gestores do Gespública, os membros do Comitê Conceitual do programa, que também aplicam ou aplicaram o Gespública em outras organizações, e os gestores responsáveis pela gestão da qualidade e pelo planejamento estratégico das organizações

estudadas.

São pessoas com nível superior completo, a maioria com pós-graduações *stricto sensu* e *lacto sensu*, servidores públicos concursados com vasta experiência tanto no serviço público quanto no programa Gespública. Foram pessoas indicadas pelo Gespública como referências no assunto qualidade da gestão pública e em suas organizações.

Ao todo, foram entrevistados sete gestores, de sete organizações, sendo um o diretor responsável pelo programa Gespública e cinco membros do Comitê Conceitual do programa. Desses cinco, um também era o representante da Fiocruz, uma das organizações estudadas. E, por fim, um representante dos Correios, a outra organização pesquisada.

3.4 Procedimento de Coleta dos Dados

Trata-se de uma pesquisa qualitativa e exploratória. Buscou-se, por meio de entrevistas e análise documental, realizar uma investigação descritiva e de significados. Primeiro, foi realizado um contato inicial com os gestores do programa Gespública e feito um levantamento dos documentos disponíveis na página da internet do programa.

A partir da indicação do próprio Gespública, foi feito um levantamento de gestores membros do Comitê Conceitual do Gespública e de organizações, em Brasília, que participam ou que tem alguma relação com o programa Gespública. Foi realizado contato com gestores das seguintes instituições: Advocacia Geral da União (AGU), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Empresa de Correios e Telégrafos (ECT), Exército e a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), única sediada no Rio de Janeiro.

Foi realizado um contato inicial com os gestores indicados pelo Gespública nessas organizações por e-mail, apresentando o tema da pesquisa e seus objetivos. A pesquisadora também participou como observadora em um curso promovido pelo Gespública e de uma reunião com os núcleos de mobilização do programa. Depois, foram realizadas entrevistas, conforme roteiro do Apêndice B, com 16 perguntas abertas. Das seis organizações indicadas, duas foram escolhidas para um estudo exemplificativo. Foram elas: Empresa de Correios e Telégrafos (ECT) e Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ).

A FIOCRUZ foi indicada como referência em gestão da qualidade em diversas entrevistas. Por isso, foi uma das escolhidas. A ECT foi escolhida por utilizar o Modelo da Fundação Nacional da Qualidade. Mesmo sendo uma empresa pública, ela utiliza o modelo da iniciativa privada com adequações ao seu negócio e finalidade.

De acordo com Sá-Silva *et al* (2009), quando o pesquisador busca informações em documentos, ele deve utilizar técnicas adequadas de manuseio e análise. O pesquisador deve seguir

etapas de organização das informações, que devem ser categorizadas e, depois, analisadas.

O primeiro passo foi à seleção desses documentos, das leis, relatórios e publicações oficiais, após Programa Nacional de Gestão e Desburocratização, o Gespública. O site do programa Gespública traz alguns documentos e instrumentos de gestão que podem ser baixados, tanto por gestores como pelos cidadãos.

De acordo com Sá-Silva *et al* (2009), após essa coleta inicial é preciso verificar a credibilidade e a representatividade desses documentos. O autor também explica que é essencial analisar o contexto histórico e social em que o documento foi escrito. Assim, foi necessário revisitar o momento que vivia a Administração Pública brasileira em 2005, bem como o momento atual.

Após a seleção dos documentos, foi preciso uma delimitação do universo a ser analisado. O site Gespública traz os seguintes instrumentos de gestão da qualidade na administração pública: Tecnologias de Gestão, Gestão de Processos, Guia “d” Simplificação, Indicadores de Gestão, Carta ao Cidadão, Autoavaliação da Gestão Pública, Instrumento Padrão de Pesquisa e Satisfação e Agenda Comum da Administração Pública. Esses foram os documentos inicialmente selecionados para posterior análise.

Para Laville (1999), documento é toda fonte de informações existente, ou seja, não se trata apenas de documentos em papel, mas também de recursos audiovisuais e outros, como o caso do site do Gespública. Segundo Gil (2002), pesquisa bibliográfica é diferente de pesquisa documental. Ambas seguem alguns passos em comum, mas, a primeira busca identificar um conhecimento disponível sobre o assunto. Já a pesquisa documental é mais específica e exige a investigação em arquivos públicos e particulares, além das bibliotecas.

A pesquisa documental foi importante para que o alcance os seguintes objetivos específicos da pesquisa: compreender os marcos políticos legais que definiram a introdução e evolução da Gestão da Qualidade nas organizações do Setor Público; compreender os referenciais de qualidade preconizados pelo Programa Gespública; levantar as ferramentas disponibilizadas pelo programa às organizações que buscam a gestão da qualidade no seu dia a dia.

Para Sá-Silva *et al* (2009), a pesquisa documental deve ser valorizada porque ela acrescenta uma visão temporal à compreensão social. Significa dizer que esse tipo de pesquisa possibilita o entendimento do contexto social em determinado recorte da história.

Para complementar o estudo foram realizadas entrevistas com pessoas-chave na implantação e aperfeiçoamento do programa Gespública para a coleta de dados primários. De acordo com Boni e Quaresma (2005), o objetivo da entrevista é buscar, na percepção das pessoas, informações adicionais que não se pode obter por nas pesquisas bibliográfica e documental. Assim, as entrevistas também tem um caráter complementar junto com outros instrumentos de pesquisa.

Para Boni e Quaresma (2005), a entrevista aberta é uma técnica que permite ao pesquisador

obter o maior número de informações possíveis. É uma técnica de pesquisa em que o entrevistador introduz o tema e o entrevistado pode falar sobre o tema de forma livre. Geralmente, essa entrevista acontece em uma conversação informal e a interferência do entrevistador é mínima.

Com os gestores das organizações selecionadas, foi realizada outra entrevista, cujo roteiro está no Apêndice B e teve 13 perguntas abertas. As entrevistas foram gravadas e procurou-se deixar o entrevistado livre para responder as perguntas, sem interferências. As entrevistas duraram cerca de uma hora.

Em seguida, ocorreu uma análise a partir de categorias organizadas com base no referencial teórico. Essas categorias permitiram inferências e compreensão dos documentos e do estudo dos casos. Foram elas: eficiência, estratégia, participação e qualidade.

3.5 Tratamento dos Dados

Os dados coletados foram separados em: primários e secundários. Os primários dizem respeito aos documentos selecionados. Já os secundários foram às transcrições das entrevistas realizadas. Para Sá-Silva *et al* (2009), a etapa de análise dos documentos pressupõe-se produzir conhecimentos e compreender os fenômenos. Dessa forma, o autor explica que o pesquisador pode sintetizar as informações, verificar as tendências e, dentro do possível, compreender o que está sendo dito.

A partir dessa separação em dados primários e secundários, foi utilizada a técnica da triangulação de métodos, que, segundo Azevedo *et al* (2013), é a combinação de diferentes métodos de pesquisa para se compreender melhor os diversos aspectos de uma realidade. Foram combinados os seguintes métodos: análise documental, entrevistas e observações.

No tocante aos dados secundários, restam explícitos na Tabela 1, os documentos que, no contexto do presente estudo, foram objeto de análise.

TABELA 1: Rol de documentos analisados

CÓDIGO	TIPO	Nº	DATA	DESCRIÇÃO
D01	Guia Metodológico	-	2014	Carta de Serviços ao Cidadão
D02	Decreto	5.378	23/02/2005	Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA
D03	Guia Metodológico	-	2014	Instrumento para avaliação da Gestão Pública
D04	Decreto	6.932	11/08/2009	Institui o Instrumento Padrão de Pesquisa de Satisfação
D05	Guia Metodológico	-	2014	Modelo de Excelência em Gestão Pública

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

A análise dos dados foi feita por Análise de Conteúdo. De acordo com Gil (2002), a análise de conteúdo pode ser quantitativa ou qualitativa. Essa pesquisa analisou qualitativamente os

documentos e falas dos entrevistados. Para Gil (2002), esse processo de interpretação é interativo e elaborado pouco a pouco a partir de uma explicação do fenômeno, sendo examinadas as unidades de sentido, as inter-relações e as categorias reunidas.

Os entrevistados não foram identificados, sendo resguardado o sigilo dos seus nomes e cargos. Assim, eles foram identificados por meio dos seguintes códigos:

TABELA 2: Rol de entrevistados

CÓDIGO	ENTREVISTADO
E01	Representante da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento (SEGEP/MP)
E02	Representante do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
E03	Representante da Advocacia Geral da União
E04	Representante do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal
E05	Representante dos Correios
E06	Representante da Fundação Oswaldo Cruz
E07	Representante da Agência Nacional de Energia Elétrica

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Laville (1999) alerta que a análise de conteúdo não é um método rígido ou uma receita pronta de passos e resultados. Na verdade, trata-se de um conjunto de possibilidades e, às vezes, não se chegará a conclusões mas a descrições. As categorias, segundo Laville (1999), podem ser definidas a partir das intenções, dos objetivos ou do conhecimento da área de estudo. Em um modelo aberto, as categorias não são fixas no início, mas vão sendo delineadas ao longo da pesquisa. Num modelo fechado, as categorias são definidas a partir de um ponto teórico que será posto a prova. Por fim, o modelo misto é aquele que utiliza dos dois outros tipos.

Essa pesquisa utilizou o método misto para análise de conteúdo com base no trabalho de Laville (1999), definindo a priori as categorias. Depois de elaboradas as categorias analíticas e recortados os conteúdos em unidades, Laville (1999) explica que deve ocorrer uma categoria definitiva dos elementos do conteúdo.

A partir do referencial teórico, foram elaboradas seguintes categorias de análise: Eficiência, Estratégia, Foco no cidadão e Qualidade.

TABELA 3: Categorias de análise

CATEGORIAS	REFERÊNCIAS	CONCEITOS CORRELATOS
Eficiência	<ul style="list-style-type: none"> - Produtividade (FARIAS; GAETANI, 2002); - Custos (FARIAS; GAETANI, 2002); - Interferências políticas (SANTOS, 2009); - Excelência (MAXIMIANO, 2010); e - Capacitação (FARIAS; GAETANI, 2002; CARVALHO; 	<p>Fazer o necessário com o máximo de qualidade ao menor custo possível.</p> <p>Buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do</p>

	TONET, 1994; CHIAVENATO, 2008).	gasto (BRASIL, 2014) A eficiência decorre da profissionalização dos colaboradores.
Estratégia	Planejamento Estratégico, objetivos e metas (MAXIMIANO, 2010; PALADINI, 2012); - Tecnologia estratégica (CARVALHO; TONET, 1994); - Visão de futuro (BRASIL, 2009); - Diagnóstico (BRASIL, 2009; 2014).	Decidir com o olhar no futuro sem perder de vista os resultados (BRASIL, 2014). Planejamento sistemático com foco em objetivos e metas de resultados.
Foco no Cidadão	Foco no cidadão e na sociedade (BRASIL, 2000 <i>apud</i> VITAL, 2003; KOHL; OLIVEIRA, 2012); - Público-alvo (BRASIL, 2014); - Controle social (BRASIL, 2000 <i>apud</i> VITAL, 2003); - Interesse público (BRASIL, 2009); - Geração de valor (MAXIMIANO, 2010; BRASIL, 2009); - Cidadania (CARVALHO; TONET, 1994)	Preocupação da organização em atender ao interesse do cidadão. Participação da sociedade no controle dos gastos e acompanhamento dos resultados dos investimentos do Estado.
Qualidade	- Qualidade (MAXIMIANO, 2010; PALADINI, 2012); - Satisfação do público-alvo (PALADINI, 2012); - Adequação (PALADINI, 2012; MISOCKY; VIEIRA, 2001); - Desempenho (MISOCKY; VIEIRA, 2001); - Padrão (GOMES, 1997; MAXIMIANO, 2010); - Excelência (MAXIMIANO, 2010; BRASIL, 2014); - Processo e Produto final (CARVALHO; TONET, 1994); - Melhoria Gradual (CHIAVENATO, 2008); - Ciclo PDCA (CHIAVENATO, 2008); - Aprimoramentos constantes (CHIAVENATO, 2008); - Modernização (GOMES, 1997).	Atendimento aos parâmetros de qualidade que satisfaça as expectativas das partes interessadas (BRASIL, 2014).

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

3.6 Limitações do estudo

Esse estudo teve algumas limitações. A primeira delas foi a realização somente de uma pesquisa de caráter qualitativo, não sendo possível, por conta do curto tempo para a sua elaboração, a realização de uma pesquisa quantitativa que complementasse os dados.

Outra limitação foi que o prêmio de reconhecimento dado pelo programa Gespública esteve parado durante dois anos. O programa Gespública foi relançado em julho de 2014 e o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) em novembro do mesmo ano. Por esse motivo, houve descontinuidade das atividades do programa em algumas organizações, dificultando a seleção dos casos a serem estudados.

No próximo capítulo são apresentados os resultados da coleta de dados e a discussão em torno do tema da gestão da qualidade nas organizações pesquisadas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Gespública a partir dos dados coletados

O programa Gespública deve ser visto dentro de um contexto histórico, já que não foi a primeira ação em busca da qualidade da gestão pública (E01, E02, E07). Corresponde à fusão de dois programas federais: programa de Qualidade no Serviço Público e o programa Nacional de Desburocratização (E01). Por volta de 1996, a ideia de Excelência ganhou força e passou-se a falar em Modelo de Excelência para a gestão pública, assim como o que existia no setor privado, feito pela Fundação Nacional da Qualidade (FNQ) (E01, E07).

Trata-se de um programa governamental de inovação na Gestão Pública, de âmbito nacional, pois abrange todas as esferas de governo (municipal, estadual e federal) e todos os setores (como educação, saúde e ciência e tecnologia), tendo como referência o MEGP, que dialoga com o MEG da iniciativa privada (E06).

Todos os entrevistados ressaltaram que o programa Gespública é um modelo de referência reconhecido internacionalmente e que pode contribuir muito, enquanto estratégia, para o alcance da excelência no serviço público.

Ele é um importante programa porque favorece a disseminação de conceitos, métodos e técnicas reconhecidos internacionalmente e nacionalmente e que levam a resultados. Ele tem uma grande relevância pela disseminação desses conceitos e por buscar consistência, de consolidar uma administração pública mais profissional, no sentido de continuidade, mais transparente e com agregação de valor para o cidadão (E07).

A contribuição do Gespública é ser um modelo de referência que identifica a situação gerencial de organizações públicas e indica uma situação ideal, a partir do que é possível formular planos de aprimoramento pertinentes (E04).

(...) é um modelo referencial fundamentado em melhores práticas de gestão reconhecidas internacionalmente, referendado pelos Poderes da República, efetivo em sua proposta e já usado como base para as atividades de controle dos Tribunais de Conta das esferas federal e estadual e da Controladoria-Geral da União (E04).

No entanto, o Gespública não é uma solução pronta de sucesso. É o caminho para a excelência (E02), como se depreende das seguintes verbalizações:

O Gespública te mostra na verdade como a gestão se dá e quais são os processos, relações, interrelações que existem entre esses processos. Mas, se você não adotar...

O programa Gespública te dá um caminho que te indica a necessidade da gestão. Se você perseguir você vai ter melhora.

O papel do Gespública enquanto política pública é mostrar a necessidade de uma gestão mais efetiva. Já a aplicação do Gespública te dá a possibilidade de melhorar a sua gestão. Não porque te aponta resultados.

O Gespública te indica caminhos, te mostra as ferramentas. E você escolhe qual você vai usar. O importante é que você tenha um conjunto consistente de técnicas. (E02)

O MEGP determina um padrão, mas como cada organização possui suas especificidades, como ser uma autarquia, uma empresa pública ou outro tipo de organização, somente na aplicação é

que o MEGP tomará forma, podendo ser adaptado (E07).

O modelo em si tem suas características, mas é na aplicação dentro de cada organização que ele toma vida, vigor, forma, é modificado. Acredito que esse modelo periodicamente revisado favorece a obtenção da busca do valor público pelas instituições (E07).

4.2 Análise dos resultados a luz das categorias

Em fevereiro de 2005, foi instituído o Gespública, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Seu objetivo é contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos e aumentar a competitividade do país (D02). De que forma o programa pode alcançar esse objetivo? D02 explica que o Gespública deve formular e implementar ações integradas de gestão visando os resultados do plano plurianual, a consolidação da administração pública profissional voltada para o interesse do cidadão e a aplicação de ferramentas gerenciais que: eliminem o déficit institucional, a governança, a eficiência, a eficácia, a efetividade e a gestão democrática e participativa.

Nessa definição inicial é possível visualizar as quatro categorias de análise propostas pela pesquisa: Eficiência, Estratégia, Foco no Cidadão e Qualidade. O Gespública capacita os gestores com ferramentas estratégicas, como a Autoavaliação e a Carta de Serviços, visando a qualidade e a eficiência da gestão pública em prol do interesse do cidadão, que deve participar de todo esse processo, por meio do acompanhamento e do controle social.

São categorias de análise que estão interligadas. Uma leva a outra e, por isso, não podem ser vistas de maneira isolada. Além disso, todas remetem a busca pela excelência, ao mais alto padrão de desempenho organizacional (MAXIMIANO, 2010).

4.2.1 Qualidade

A primeira categoria de análise da pesquisa foi a Qualidade, relacionada aos procedimentos gerenciais e não apenas aos padrões de entrega do produto final (PALADINI, 2012; MISOCKY; VIEIRA, 2001; GOMES, 1997; MAXIMIANO, 2010), ou seja, qualidade é entendida como a busca por um melhor desempenho (MISOCKY; VIEIRA, 2001), a uma melhoria gradual (CHIAVENATO, 2008) e constante (CHIAVENATO, 2008) dos processos gerenciais da organização.

A Excelência, ou a busca pelo padrão mais elevado de desempenho, assim como a satisfação do público-alvo e a modernização da organização são palavras-chave nessa categoria de análise (MAXIMIANO, 2010; PALADINI, 2012 ; BRASIL, 2014 ; GOMES, 1997).

Percebeu-se durante a pesquisa que vem ocorrendo uma mudança com o uso do conceito de Qualidade dentro do Gespública ao longo dos anos. No Decreto que institui o programa (D02) fala-se em busca pela qualidade dos serviços públicos. Já em entrevista, E01 explicou que o programa

iniciou com o foco na qualidade, mas, hoje, busca-se a excelência. Ou seja, a qualidade seria uma parte dessa busca pela excelência, que é constante (E01).

Já no Referencial Teórico, foi possível verificar essa mudança no uso do conceito. Em 2005, o termo “qualidade” ainda era utilizado junto com o de “desburocratização” por conta do contexto histórico, político e social daquele momento. A Administração pública já tinha iniciado, em 1990, uma trajetória em busca da gestão da qualidade. Primeiro, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP). Depois, o Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública (PQPAP), cujos princípios eram: satisfação do cliente; gestão participativa de servidores e gestores; gerência de processos; valorização do serviço público; constância de propósitos; melhoria contínua; e não aceitação de erros (BRASIL, 1997 *apud* VITAL, 2003). Em 1998, o conceito de Qualidade era adequabilidade para o uso, fazer a coisa certa, já na primeira vez, com excelência de atendimento. O cidadão ainda era visto como cliente. Em 2000, começou a preocupação com a avaliação da satisfação do usuário dos serviços públicos, foi criado o Fórum da Qualidade no Serviço Público e, em 2001, foi criado o Movimento Brasil Competitivo (MBC). O Programa da Qualidade do Setor Público (PQSP) era, na verdade, o MBC na área pública (VITAL, 2003).

A evolução do conceito de Qualidade ficou visível nas observações realizadas durante a pesquisa. Percebeu-se uma mudança de nomenclatura. Antes, se falava em “qualidade”, atualmente, o termo utilizado é “Excelência”. Não houve, no entanto, uma mudança de foco ou de conceito em si. O foco ainda é o cidadão, agora, não mais chamado de cliente. O que houve uma adequação da nomenclatura, conforme as entrevistas realizadas:

A Qualidade migrou em termos semânticos para excelência. No meu modo de ver é uma evolução. As normas tendem a se integrar para responder a esse modelo internacional(E07).

No entanto, não houve um consenso a respeito da equivalência dos conceitos de Qualidade e Excelência:

(...)acho mais prático, do ponto de vista de segmentação, se referenciar a qualidade como uma parte da busca pela excelência (E01).

(...) a qualidade é um pré-requisito para a excelência (E01).

Além disso, alguns entrevistados destacaram que a Qualidade seria mais restrita. Enquanto que a Excelência seria o termo mais adequado, porque abrangeria, além da qualidade, outros aspectos como a eficiência e a efetividade.

Quando você fala em eficiência, efetividade, você fala em qualidade. Mas, o Gespública é muito maior que só qualidade (E04).

Hoje a qualidade não é mais adequada ao momento, mas a qualidade está presente em todo momento, o cidadão pede um serviço de qualidade. Então, a excelência é prestar um bom serviço ao cidadão (E03).

Assim, partindo de Qualidade chegou-se ao conceito de Excelência, que é o termo utilizado

pelo programa atualmente. De acordo com o D05, a excelência

implica a adoção de métodos e instrumentos de gestão adequados, eficazes e eficientes, que favoreçam o alcance de padrões elevados de desempenho e qualidade em cada uma dessas dimensões (D05).

Ou seja, o termo estaria relacionado a qualidade, mas também ao alto desempenho, a uma prestação de serviço adequado (E03), definido por um padrão (E04) e a uma busca permanente por resultados e pelo aprimoramento dos processos (E07).

O investimento permanente e contínuo em práticas de excelência em todas as dimensões do sistema conduz a uma *gestão pública de excelência* e reproduz, dentro do órgão/entidade público, o Ciclo PDCA (D05).

(...) excelência é uma busca incessante. É possível chegar? É possível chegar até um patamar, mas ele será ultrapassado porque é uma busca constante. A excelência tem a ver com a eficácia, efetividade, eficiência, economicidade, então, todos os princípios constitucionais, mais os da Gestão Pública, mais esses novos conceitos de gestão contemporânea. Então, a ideia é tornar as organizações mais capazes de gerir num ambiente perturbador, mutável, muito rápido (E04).

O E01 ressaltou ainda que a excelência não é um padrão fixo, ou seja, ela sempre poderá ser alcançada porque está em constante mudança. No entanto, a ideia de estabelecer um Modelo de Excelência,

(...)é, basicamente, alinhar todo o conjunto de esforços da organização para os resultados aos quais ela está se propondo a atingir. Significa que você construiu uma organização sustentável ao longo do tempo. Que seus resultados não vão para frente, para trás. Que eles tem uma estabilidade de melhoria contínua. Acho, assim, que as práticas da gestão por excelência nos dão a infraestrutura de gestão de uma organização (E01).

Acho que o papel principal da excelência é o alto conhecimento da organização, mais particularmente da alta organização. O modelo de excelência não é delegável, ele tem que ser feito pela alta administração (E01).

O foco do Gespública é a busca da excelência de gestão. E a excelência em gestão, em si, busca atender ao alto índice de resultado (E01).

O E06 associou o conceito de excelência ao de responsabilidade pública e ao de cultura organizacional:

Interrelacionamento de práticas e comportamentos (requer valores, técnica e competência) com elevada responsabilidade pública que atuam na cultura organizacional de modo a instituir no cotidiano da instituição o hábito de buscar fazer a cada dia melhor a prestação de serviços e entregas de produtos confiáveis e seguros a população (E06).

4.2.2 Eficiência

A busca pela excelência, pretendida pelo Gespública, não está relacionada apenas a prestação de um serviço de qualidade, mas também ao conceito de eficiência. Assim, a segunda categoria de análise passou a ser a Eficiência, como sendo a busca por resultados melhores com o melhor uso dos recursos disponíveis (FARIAS; GAETANI, 2002).

A eficiência gera aumento da produtividade (FARIAS; GAETANI, 2002), a diminuição dos

custos (FARIAS; GAETANI, 2002) e exige uma melhor capacitação das pessoas dentro da organização (FARIAS; GAETANI, 2002; CARVALHO; TONET, 1994; CHIAVENATO, 2008). Essa categoria buscou analisar as falas e os trechos dos documentos que fazem referência ao alcance de resultados melhores, bem como o melhor uso dos recursos disponíveis, sejam eles tecnológicos, humanos, materiais ou financeiros.

Uma primeira evidência foi encontrada em D02, que ressaltou a preocupação do Gespública com o melhor uso dos recursos em busca dos melhores resultados:

O GESPÚBLICA deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais (D02).

O entrevistado D03 complementa essa função do programa, estipulada em D02, ao dizer que um dos maiores desafios da gestão pública brasileira é de natureza gerencial, ou seja, buscou-se estabelecer um modelo de gestão focado em resultados e orientado para o cidadão (D03). Assim, o MEGP foi fundamentado em padrões internacionais e, segundo D03, representa o “estado da arte da gestão contemporânea”, ou seja, traz o que há de mais moderno em termos de procedimentos gerenciais (E01).

A eficiência também é um dos princípios norteadores da administração pública brasileira e do MEGP que traz em D03 a seguinte definição:

Fazer o que precisa ser feito com o máximo de qualidade ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto (D03).

Alcançar padrões crescentes de desempenho e excelência é a finalidade do MEGP (D01). Uma das maneiras de buscar esse objetivo é a capacitação dos servidores públicos. A eficiência está relacionada ao papel do servidor público, já que ele é o ator principal no uso dos recursos públicos, ou seja, é ele quem usará da melhor maneira possível os recursos disponíveis. E03 destacou o papel do servidor público e a necessidade da capacitação para se atingir a eficiência e, assim, a excelência:

O cidadão vai pedir, mesmo, melhoria do serviço público. E isso muda o papel do servidor público. Não mais aquela caricatura do servidor público, de achar que servidor público não trabalha. Hoje o servidor público é aquele que vai ajudar a melhorar, mesmo, a prestação de serviço que ele mesmo vai se beneficiar enquanto cidadão (E03).

Cada vez mais eu diria que é necessário capacitar os servidores, as pessoas dão sustentação ao serviço público. Então, é preciso capacitação. É preciso ter um olhar diferenciado para as pessoas dentro das organizações públicas (E03).

Ainda relacionado ao papel do servidor público, E06 destacou que o programa Gespública tem tirado as pessoas da sua zona de conforto ao promover mudanças na cultura organizacional por

meio da profissionalização da gestão. Isso se dá por meio da introdução de conceitos, ferramentas e técnicas contemporâneos de gestão e da disponibilização de metodologia que permite ao gestor tomar decisões em prol da melhoria contínua da gestão (E06).

4.2.3 Estratégia

A terceira categoria, Estratégia, está relacionada tanto com a Qualidade quanto com a Eficiência, na medida em que estabelece o caminho para se atingir e medir a excelência do serviço público. Essa busca pela excelência deve ser planejada, com definições prévias de onde se pretende chegar e como (MAXIMIANO, 2010). Dessa forma, a luz do referencial teórico, as palavras-chave nessa categoria são: Planejamento Estratégico (MAXIMIANO, 2010; PALADINI, 2012); Objetivos e metas (MAXIMIANO, 2010; PALADINI, 2012); Tecnologia estratégica (CARVALHO; TONET, 1994); Visão de futuro (BRASIL, 2009); (MAXIMIANO, 2010; PALADINI, 2012); e Diagnóstico (BRASIL, 2009; 2014).

A respeito da visão de futuro, o Documento Referência (BRASIL, 2009) explica que trata-se de um fundamento relacionado à indicação do rumo da organização e dos seus propósitos. Ele ocorre com a formulação e implementação sistemática e monitorada das estratégias, levando em consideração o ambiente externo, as necessidades e expectativas dos interessados, a tecnologia, os requisitos legais e as mudanças sociais.

Nessa categoria, foram verificadas as ações organizacionais que possuem caráter sistemático e de planejamento, bem como os instrumentos disponibilizados pelo programa Gespública, como a Carta de Serviços, a Autoavaliação e a Pesquisa de Satisfação.

O caráter estratégico do Gespública é expresso nas suas funções, que segundo o D02 são:

- I - mobilizar os órgãos e entidades da administração pública para a melhoria da gestão e para a desburocratização;
- II - apoiar tecnicamente os órgãos e entidades da administração pública na melhoria do atendimento ao cidadão e na simplificação de procedimentos e normas;
- III - orientar e capacitar os órgãos e entidades da administração pública para a implantação de ciclos contínuos de avaliação e de melhoria da gestão; e
- IV - desenvolver modelo de excelência em gestão pública, fixando parâmetros e critérios para a avaliação e melhoria da qualidade da gestão pública, da capacidade de atendimento ao cidadão e da eficiência e eficácia dos atos da administração pública federal (D02).

Assim, o Gespública foi definido pelos entrevistados como um programa de governo que surgiu dentro de um contexto histórico, a partir de uma evolução de estratégias estabelecidas nos programas governamentais anteriores a ele (E01, E02, E07). Sua função, como disposto no D02 é disponibilizar esse instrumental estratégico para levar as organizações à profissionalização, à eficiência, a qualidade da gestão e, assim, a excelência.

O que estamos trabalhando hoje é em criar instrumentos que facilitem o trabalho das pessoas. De modo que as organizações cheguem mais rápido aos resultados que o modelo pode oferecer (E01).

Um dos instrumentos mais utilizados pelas organizações e também o mais comentado, tanto na reunião quanto na capacitação, observadas pela pesquisadora, é a Autoavaliação, que está baseada no MEGP:

O Modelo Referencial da Gestão Pública é a representação do sistema constituído de oito partes integradas (dimensões) e Inter atuantes que orientam a adoção de práticas de excelência em gestão com a finalidade de levar as organizações públicas brasileiras a padrões elevados de desempenho e qualidade em gestão (D03).

Com a Autoavaliação, a organização realiza uma avaliação que chega a 1000 pontos a partir dos oito critérios propostos pelo MEGP (D05):

A Autoavaliação tem perguntas objetivas que te preparam para uma avaliação mais sofisticada. Te dá uma fotografia inicial de como você está. Pode ser um processo muito bom para sua gestão. Ajuda você a orientar onde você pode mexer. Mas, na medida que a organização vai melhorando é conveniente que ela tenha pessoas que entendam mais do modelo e que transformem isso num modelo mais qualitativo como é o modelo do prêmio. Usando juízes externos (E01).

Significa dizer que a Autoavaliação só tem sentido se for um diagnóstico profundo, uma reflexão feita pelos altos executivos da organização e vier acompanhada por um Plano de Ação (E01, E03). Trata-se de um ciclo, determinado dentro de cada organização a partir da sua realidade (E07).

(...) é esse o papel do Gespública, na questão da Autoavaliação, que é fazer um diagnóstico e, em seguida, implementar com um plano de ação (E03).

Então, é um instrumento que faz com que o órgão reflita sobre a gestão por meio de um diagnóstico e, a partir daí, priorizar aquilo que tá mais debilitado, que chamamos de relatório de melhoria, os pontos que estão mais debilitados. Por meio de um plano de melhoria que você implementa algumas ações e, no ano seguinte, você faz novamente um diagnóstico para ver onde você avançou na gestão (E03).

O interessante é que o Gespública na questão da Autoavaliação te dá um nível de gestão, de onde você está. O que significa isso? É dizer em que nível você está em relação aos outros. Então, é interessante e um instrumento bastante oportuno para organizações públicas usarem. Aqueles que querem melhorar a sua gestão (E03).

Os oito critérios do MEGP são entendidos da seguinte forma pela organização citada em diversas entrevistas como modelo de aplicação do instrumento:

O critério 1 – Liderança/governança - Tem como essência analisar o processo de condução da instituição, sua capacidade de governo, com constância de propósito e forte liderança. Fortalecer esses fundamentos dado a capacidade de propor estratégias e planos que partam da necessidade de expectativa dos públicos alvos e considere o interesse público e os impactos das ações para as gerações futuras e a perenidade da instituição.

O Critério 2 – Estratégia e Planos – Tem como fundamento a visão de futuro, trazer a instituição a possibilidade de prospectar cenários que aponte o melhor caminho a seguir, considerando as diretrizes institucional e o seu modelo de governança.

O critério 3 e 4 – Cidadão-usuários/Públicos Alvos e Sociedade/Interesse Público - Respectiva e conjuntamente corroboram para o conhecimento do cidadão-usuário e demais partes interessadas, assim como da conjuntura socioeconômica, ambiental e política que permita sua atuação segundo princípios de responsabilidade pública e de sustentabilidade.

Critério 5 – Informação e Conhecimento - É a base de todo sistema, pois é mediante a informação e conhecimento que se viabiliza a análise crítica de todo o processo, fornecendo

evidências para a tomada de decisão – aprendizado institucional.

Os critérios 6 e 7 – Pessoas e Processos - Trazem respectiva e conjuntamente os fundamentos de orientação por processo que permite a transversalidade das práticas e facilita o alinhamento institucional e a valorização das pessoas que são quem transforma processos em resultados, gerando valor a sociedade.

O critério 8 – Tem como principal fundamento a Geração de Valor, são os resultados que fornecem elementos para prática de controle e avaliação que viabiliza o aprendizado institucional, baseado em informação e conhecimento (E06).

A Autoavaliação é uma estratégia necessária nos dias de hoje, seja para se diagnosticar problemas e soluções, quanto para prever ou planejar ações.

Há uma necessidade hoje de se dizer que as organizações públicas precisam estabelecer indicadores de desempenho. É uma necessidade das organizações fazer uma Autoavaliação para ver em que estágio elas estão. Isso não impede que utilize outros instrumentos. Hoje, tem muita ênfase no cidadão (E03).

(...) Se faço o diagnóstico e vejo a oportunidade de melhoria. Com o plano de melhoria posso melhorar a cada ciclo. É possível sim, a gente percebe rapidamente esse envolvimento das pessoas pela melhoria constante (E03).

Mas, também existem outras estratégias ou ferramentas disponibilizadas pelo programa Gespública, como a Pesquisa de Satisfação e a Carta de Serviços (D04):

Também tem a Pesquisa de Satisfação, onde qualquer organização pode solicitar ao Ministério do Planejamento e utilizar buscando informações junto ao cidadão e a seus colaboradores para melhorar um processo. A carta de serviço é outro instrumento que pode alavancar a gestão na medida em que você estabelece um padrão para o cidadão você pode obter melhoria naquele processo. É um compromisso com o cidadão (E03).

Você não precisa se vincular a um modelo específico. O que o modelo busca identificar é se você tem essa linha de gerenciamento estratégico. Ela não se preocupa com os ferramentais (E01).

4.2.4 Foco no Cidadão

A categoria Foco no Cidadão diz respeito ao cidadão, ao foco do programa Gespública e de todas as organizações públicas (BRASIL, 2000 *apud* VITAL, 2003; KOHL; OLIVEIRA, 2012). A qualidade na administração pública deve estar relacionada à cidadania. Significa dizer que o cidadão ao pagar seus impostos e contribuir, espera em contrapartida serviços públicos de qualidade (CARVALHO; TONET, 1994). Por isso, no centro dos fundamentos do Gespública, está o foco no cidadão e na sociedade. A administração pública deve atender ao cidadão com qualidade, com eficiência e eficácia, de maneira regular e contínua (BRASIL, 2009).

Nessa categoria, uma das palavras-chave é o controle social, que está relacionado a noção de que não é possível reduzir o cidadão a condição de mero cliente dos serviços públicos. Assim, a Administração Pública deve induzir o controle social, estimulando o cidadão a ser mais ativo, a participar mais como “controlador da qualidade” da administração pública (BRASIL, 2000 *apud* VITAL, 200).

Um dos motivos para que o controle social deva ser estimulado é que a Administração

Pública não tem como meta o lucro, mas sim o interesse social e do cidadão. Essa especificidade do setor público foi ressaltada em diversas entrevistas e também nas reuniões observadas. O Modelo de Excelência (D05) é público e contemporâneo, ou seja, representa o estado da arte em gestão, é federativo e tem o foco nos resultados. Esses resultados devem atender ao interesse público, tem como alvo o cidadão e a sociedade (D05, D03).

O Gespública é referência para América Latina por adequar todos os fundamentos, conceitos, critérios a realidade da administração pública cuja finalidade é agregar valor e não o lucro (E07).

O D04 estabelece que todos os órgãos do Poder Executivo que prestam serviços diretamente ao cidadão devem elaborar e divulgar a sua Carta de Serviços. O objetivo deste instrumento é informar o cidadão dos serviços prestados, das formas de acesso, dos padrões de qualidade de atendimento e dos compromissos que o órgão assume na prestação desse serviço (D04).

Já o D01 explica o que é a Carta de Serviços e como deve ser elaborada. Trata-se de um guia prático para que as organizações saibam como proceder. Logo no início do documento, é explicado que:

A Carta de Serviços ao Cidadão é um instrumento de gestão pública democrática voltada para resultados e, como tal, atende aos requisitos de excelência em gestão pública, estabelecidos pelo Modelo de Excelência da Gestão Pública (D01).

O D05 traz referência a Carta de Serviços ao Cidadão nas dimensões: Público alvo, Interesse público e cidadania, Processos e Resultados, conforme figura abaixo:

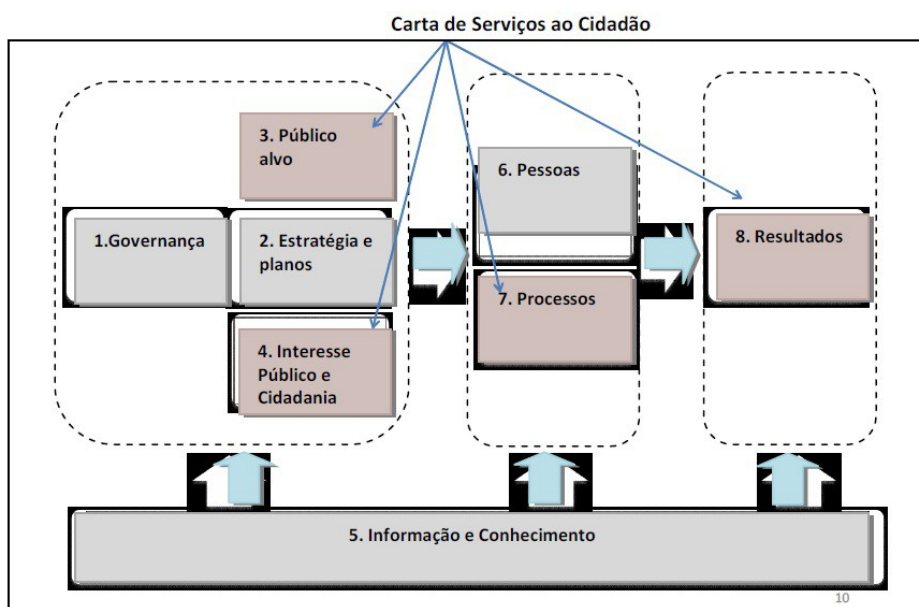


FIGURA 3: Representação gráfica do MEGP associado a Carta de Serviços ao Cidadão
 Fonte: Guia Metodológico (BRASIL, 2014, p.12)

Segundo D01, a Carta de Serviços ao Cidadão contempla a simplificação e desregulamentação das normas, na medida em que coloca de forma simples e clara o que é o

serviço, como o cidadão pode ter acesso a ele, os padrões de qualidade. Ou seja, por meio da Carta de Serviços o cidadão tem:

Clareza sobre a atividade e os serviços prestados pelos órgãos/entidades.
 Serviços públicos disponibilizados de forma adequada às necessidades e expectativas dos seus públicos alvos.
 Cidadãos com maiores condições de exigir e defender seus direitos (D01).

Além disso, contempla a otimização de processos institucionais que impactam a diretamente o atendimento ao público (D01). Assim, a organização tem como benefícios:

- Direcionamento do órgão/entidade para a gestão por resultados.
- Ganho em eficiência: economia de tempo e recursos.
- Aproximação do órgão ou entidade aos seus públicos alvos e estímulo a gestão participativa.
- Melhoria contínua da qualidade dos serviços prestados;
- Confiabilidade e credibilidade a implementação de políticas públicas (D01).

Por fim, é uma forma de valorização dos servidores, pois parte da premissa de que a qualidade no atendimento e na prestação do serviço diz respeito as pessoas que estão envolvidas no processo (D01). Sendo benefícios para o servidor público, também relacionados à categoria Eficiência:

Maior clareza na definição dos compromissos e resultados esperados da sua atuação, especialmente nos processos de atendimento ao público.
 Maior significado ao seu trabalho, em função da maior visibilidade interna e externa do seu desempenho.
 Maiores possibilidades de reconhecimento institucional da qualidade do desempenho profissional (D01).

D01 explica a Carta de Serviços como uma forma de agregar valor e de se chegar à inovação. É preciso conhecer as demandas do seu público-alvo, mas também ter a tecnologia adequada para inovar (D01, p.26).

Gerar valor, portanto, depende tanto de investimentos em pesquisas para detectar as necessidades da sociedade e dos públicos alvos, como do desenvolvimento de tecnologias e formas de administrar mais eficazes. Em outras palavras, para gerar valor e preciso ter um olho na sociedade e nos públicos alvos e outro na inovação (D01, p.26).

O que leva a outra estratégia, que a Pesquisa de Satisfação, determinada pelo D04, em seu art.12:

Art. 12. Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão aplicar periodicamente pesquisa de satisfação junto aos usuários de seus serviços e utilizar os resultados como subsídio relevante para reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial no que se refere ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Cidadão.

§ 1º A pesquisa de satisfação objetiva assegurar a efetiva participação do cidadão na avaliação dos serviços prestados, possibilitar a identificação de lacunas e deficiências na prestação dos serviços e identificar o nível de satisfação dos usuários com relação aos serviços prestados.

§ 2º Os órgãos e as entidades do Poder Executivo Federal deverão divulgar, anualmente, preferencialmente na rede mundial de computadores, os resultados da avaliação de seu

desempenho na prestação de serviços ao cidadão, especialmente em relação aos padrões de qualidade do atendimento fixados na Carta de Serviços ao Cidadão.

Significa que Carta de Serviços e Pesquisa de Satisfação estão juntas por um mesmo objetivo, assim como a Autoavaliação. São métodos que podem ser usados em conjunto, em prol de uma gestão de qualidade e de excelência no serviço público.

Art. 13. O Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA colocará à disposição dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal interessados, gratuitamente, metodologia para elaboração da Carta de Serviço ao Cidadão e instrumento padrão de pesquisa de satisfação (D04).

Segundo D01, a cadeia de valor é conceito central na Carta de Serviços ao Cidadão.

Para gerar valor, o órgão ou entidade precisa, antes de tudo, conhecer o que seus públicos alvos e a sociedade em geral realmente necessitam (D01, p.25).

O conceito de valor é estabelecido com um conjunto de aspectos da atividade ou serviço que são considerados positivos e desejáveis pelo público-alvo, ou seja, significa verificar se o cidadão está recebendo o que deseja. Isso é agregar valor, segundo D01:

O conceito de valor esta associado a percepção dos públicos alvos e demais partes interessadas no desempenho publico, quanto a importância da atuação do órgão ou entidade para o atendimento aos seus interesses específicos. Os conceitos de valor e de geração de valor relacionam-se, assim, aos conceitos de satisfação e de confiança resultantes do desempenho institucional, por parte dos públicos alvos e da sociedade em geral (D01, p.24).

Ao se determinar e descrever os processos envolvidos no serviço público prestado, a Carta de Serviços ao Cidadão estabelece padrões de qualidade que resultaram no atendimento ou serviço em si. O impacto é a confiabilidade do cidadão, que sabe o que está recebendo e pode controlar ou cobrar. Essa cadeia de valor é mostrada na Figura 4.

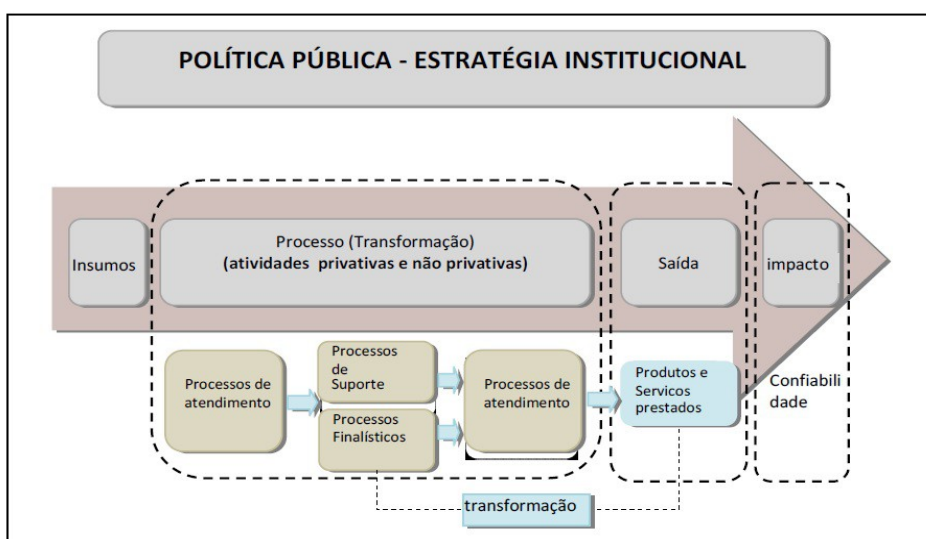


FIGURA 4: Carta de Serviços como Carta de Valor Público.
Fonte: Guia Metodológico (BRASIL, 2014, p.27)

4.2.5 Modelos de Excelência – Gespública X FNQ

Foram estudadas duas organizações públicas: uma que aplica o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP), do Gespública, a Fiocruz; e, outra, os Correios, que aplica o Modelo de Excelência em Gestão (MEG), da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ). Teoricamente, seria um modelo para organizações públicas e outro para as organizações privadas, respectivamente. No entanto, não há essa separação de forma inflexível. Pelo contrário, os Modelos dialogam e estão a disposição de todas as organizações, públicas ou privadas. Cada organização tem liberdade para escolher a melhor estratégia ou o melhor modelo, aquele que se adéqua mais aos seus objetivos, a sua missão, visão e ao seu foco (E02, E04, E07).

Foi o que ocorreu com os Correios, uma empresa pública vinculada ao Ministério das Comunicações, que optou pelo MEG, da FNQ, por conta do seu foco em negócio. Os Correios possuem 125 mil empregados, sendo: 63mil carteiros, 28 mil atendentes e 16 mil agências de atendimento (E05). Os Correios, enquanto empresa pública, possui uma preocupação social e possui obrigações, como estar presente em todos os municípios brasileiros (E05). Mas, também precisam ser competitivos já que atuam no mercado (E05).

Temos uma característica híbrida, somos uma empresa pública que concorre. E nosso concorrente não tem obrigações, como estar presente em localidades que não dão lucro. É uma concorrência diferenciada. Além de ter que buscar cliente no mercado, tenho uma parte da minha receita para atender a sociedade, porque é uma empresa pública. E muitas vezes isso não me traz viabilidade financeira. Isso meu concorrente não tem. O concorrente vai onde traz receita para ele. Os Correios não. Ele está onde traz receita e onde não traz (E05).

Ambos os Modelos de Excelência possuem oito critérios. Uma das principais diferenças está no critério Clientes, que no MEGP é o Público Alvo. O critério Sociedade, no MEG, equivale ao Interesse Público e Cidadania, do MEGP.

TABELA 4: Comparativo entre modelos

CRITÉRIOS MEGP	CRITÉRIOS MEG
Governança	Liderança
Público Alvo	Clientes
Estratégia e Planos	Estratégias e planos
Interesse Público e Cidadania	Sociedade
Pessoas	Pessoas
Processos	Processos
Resultados	Resultados
Informação e Conhecimento	Informações e Conhecimento

Fonte: Quadro elaborado pela autora.

Outra diferença está na representação gráfica dos Modelos. Enquanto, que o MEGP, todos os

critérios estão dispostos em blocos que representam Planejamento, Execução e Controle, o MEG é disponibilizado em forma de esfera, de maneira que o foco do Modelo está no alcance de Resultados (E02, E05).

Segundo E05, o MEG é direcionado para o negócio, ou seja, E05 ressalta esse peso no critério Resultados. Pesquisa da FNQ com a Serasa Experian (FRIAS, 2014) mostrou que as empresas que utilizam o MEG possuem desempenho financeiro superior as demais empresas que não utilizam o Modelo. Essa pesquisa foi realizada a partir dos demonstrativos financeiros de 245 organizações que utilizam o MEG, entre 2000 e 2012.

Nas figuras 5 e 6, demonstra-se o posicionamento do critério Resultados nos modelos MEGP e o MEB:

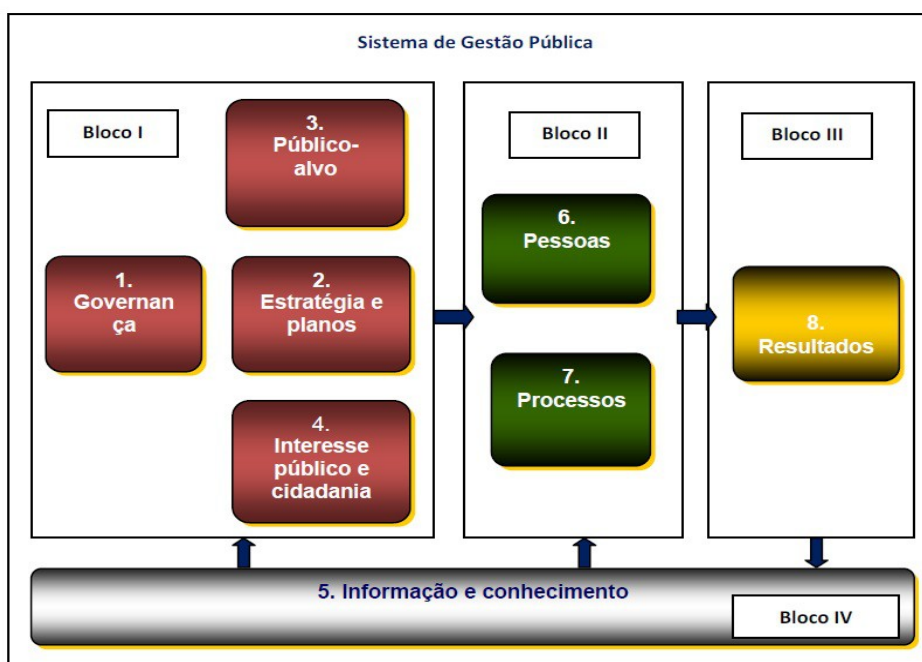


FIGURA 5: Representação Gráfica MEGP
Fonte: BRASIL, 2014.

Hoje, os Correios possuem: um Modelo empresarial, adotam o Modelo de Excelência em Gestão Pública da FNQ, possuem Planejamento Estratégico 2011-2020, documentos normativos e Código de Ética. Todos esses documentos apoiam a atuação estratégica da empresa (E04). É uma empresa que, em 2009, formulou sua identidade estratégica, estabelecendo: negócio, missão, visão e valores. Essa identidade trouxe à tona a visão de ser uma empresa de classe mundial que, na perspectiva da FNQ é:

- ser reconhecida entre as melhores empresas de gestão organizacional
- destacar-se por suas práticas e resultados
- promover interna e externamente a reputação dos produtos e serviços que oferece (E05).

Para se alcançar essa visão, foram realizadas três avaliações: uma Autoavaliação em 2010, e outras duas autoavaliações assistidas, ou seja, realizadas por avaliadores externos da FNQ. A partir dessas avaliações, foram estabelecidos: objetivo, indicador estratégico e planos de ação, que foram sendo atualizados a cada avaliação (E05).

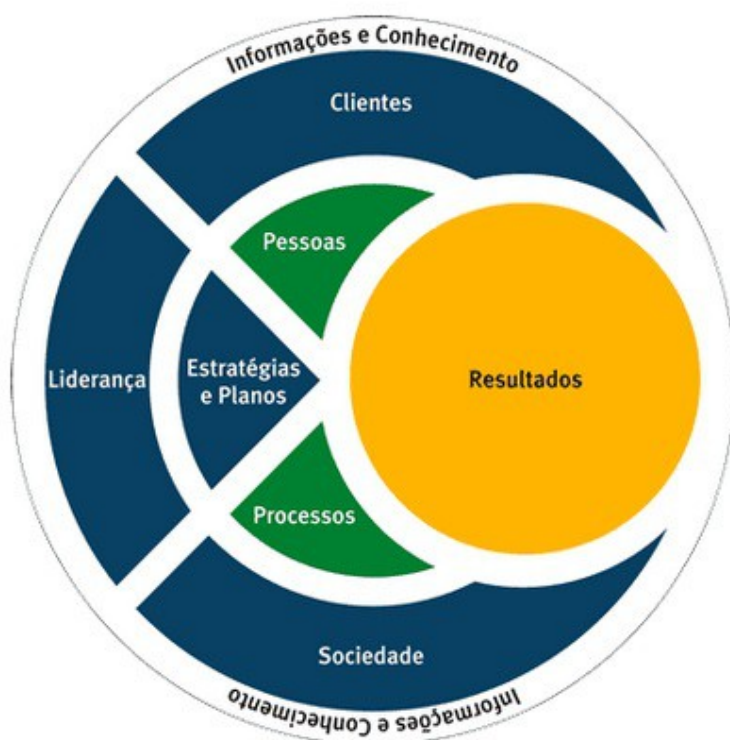


FIGURA 6: Representação Gráfica MEG
Fonte: Site FNQ.

O mais importante nesse processo foi a institucionalização do MEG dentro da empresa. Até 2006, cada diretoria regional tocava um próprio modelo e realizava avaliações. Havia participação dos funcionários e no final era realizado um ranqueamento. No entanto, em 2007, esse modelo foi suspenso, porque percebeu-se que não havia patrocínio da alta liderança, já que era um modelo aplicado somente pelas diretorias regionais e a sede não participava (E05).

Em 2007, o Modelo foi suspenso. Não havia uma diretriz clara, como agora, no planejamento estratégico. Isso torna o movimento mais enfraquecido. A avaliação não rodava corporativa, mas nas diretorias. Isso fazia com que tivéssemos 28 empresas diferentes. Cada uma tinha um nível de gestão diferente. E, ao fazer essa avaliação eu reforçava essas diferenças. Gerava um distanciamento entre diretorias regionais muito grande (E05).

Os planos de melhoria eram elaborados por regionais e isso não era interessante já que uma não ficava sabendo o que a outra estava fazendo. As melhorias eram provocadas e aconteciam

somente no âmbito de cada diretoria regional. Sentiu-se, então, a necessidade de uma padronização da estrutura dos planos estratégicos, como E05 explica abaixo:

O que a gente precisava? De um movimento que compartilhasse de uma forma corporativa essa prática fazendo com que todas as diretorias regionais adotassem essa prática com o mesmo padrão. E a gente tinha um outro problema também. Como a administração central não se envolvia, existem questionamentos no modelo que são típicas de quem faz a gestão do processo. Então, o que acontecia? A regional tinha que pedir, se for detectado por exemplo que existia uma lacuna em determinado processo, mas ela não tinha autonomia para mudar o processo, ela só aplicava o processo. Ela tinha que pedir para quem mudar? A administração central. A administração central não patrocinava e não se envolvia. Então, eu tinha planos por regionais e o que aconteceu? As regionais começaram a ter dificuldade de avançar no nível de maturidade. Porque a regional não podia fazer nada em relação a determinado processo. A administração central é que tinha que mudar porque ela que define os processos (E05).

O início da institucionalização do modelo dentro da organização ocorreu com o planejamento estratégico, em 2011. Nele, havia um objetivo estratégico específico a respeito do Modelo a ser utilizado pela empresa. Além disso, nesse mesmo ano foi determinado que a cada dois anos seria realizada uma avaliação para saber o grau de maturidade da organização. A partir de 2012, houve o estabelecimento de políticas e diretrizes no ordenamento interno de normas, quando todos os processos foram mapeados; também foi implementado o Plano de Excelência da Gestão e iniciaram ações de educação, que já capacitaram 14 mil empregados no MEG (E05).

Os Correios buscou o envolvimento dos empregados por meio da capacitação, que está relacionada a categoria Eficiência (FARIAS; GAETANI, 2002; CARVALHO; TONET, 1994; CHIAVENATO, 2008). Atualmente, a empresa tem 651 empregados que atuam como multiplicadores do modelo a nível nacional. Eles oferecem quatro cursos presenciais aos empregados: Formação de Multiplicadores, Interpretação dos critérios de excelência do MEG, Fundamentos de excelência e Preparação para ser avaliador da FNQ.

De acordo com E05, a empresa passou por três avaliações e se percebe uma evolução no grau de maturidade. As melhorias já visíveis são lembradas por E05:

Tivemos uma avaliação no critério ambiental bastante prejudicada porque não empreendíamos muitas ações ambientais. De 2012 para 2014 foi criado um Plano de Gestão Socioambiental para preencher aquela lacuna. Isso foi um ganho que nós tivemos.

Passamos a buscar as melhores práticas mundiais. Ou seja, se quero ser uma empresa de classe mundial, preciso ver o que uma empresa dessa classe faz. Passamos a trazer essas práticas aqui para dentro para promover a competitividade.

Definimos nossas partes interessadas: fornecedores, sociedade, cliente, força de trabalho e governo. Existem ações que você faz sem consultar essas partes interessadas achando que vai ser bom para elas. E o modelo preconiza que você tem que identificar que essas partes interessadas têm necessidades e expectativas. E, a partir daí, você trabalhar essas necessidades corporativas visando atendê-las. Então, a gente passou isso para dentro dos nossos indicadores. Quais são as necessidades do fornecedor? Quais são as necessidades do governo? Quais são as necessidades do meu cliente? E não ficar imaginando quais seriam essas necessidades. Então, passamos a fazer pesquisas junto ao cliente; de clima organizacional junto aos empregados, fazendo reunião com os fornecedores, fazendo acordos coletivos para trazer informação da nossa força de trabalho e traçar metas de acordo com o que a parte interessada quer. Aumentamos nosso foco de atuação prestando

atenção no que as partes interessadas querem.

Desenvolvemos algumas metodologias para desenvolvimento de produtos. Antes, cada gestor de produto tinha uma forma de desenvolver produtos específicos. Acabamos padronizando isso. Os processos passaram a ser mais padronizados (E05).

A questão da institucionalização do Modelo de Excelência ainda é um desafio na Fiocruz, organização que aplica o MEGP, do Gespública. A Fundação aderiu ao programa em 2003 e fez sua primeira Autoavaliação. A partir dessa primeira etapa foram realizadas melhorias até 2007, quando ocorreu uma segunda Autoavaliação. A partir de 2008, a Autoavaliação é feita anualmente na Fiocruz (E06).

A Fiocruz aderiu ao Gespública depois que verificou a necessidade de melhoria da gestão, uma liderança comprometida com essa melhoria e responsabilidade pública e indução governamental (E06). A partir da evolução dos planos de melhoria, percebeu-se que, ao longo desses anos de aplicação do MEGP, houve uma motivação das pessoas e uma maior qualificação técnica-gerencial da gestão (E06).

Os fatores que dificultaram a adesão da organização ao MEGP foram:

Resistência interna de gestores intermediários pela exigência de maior tempo de trabalho dedicado a organização das práticas e estruturação dos padrões de trabalho dado a concorrência de agendas internas e externa; a necessidade de competências internas em novas ferramentas de gestão e, a sensação de perda de poder pela indução da cooperação entre áreas e interrelacionamento das práticas. A falta de capacitação nas ferramentas de gestão contemporâneas, como: gestão de riscos e gestão por processos (E06).

A superação desses obstáculos ocorreu com o investimento em capacitação técnica-gerencial, o que remete a categoria Eficiência (FARIAS; GAETANI, 2002; CARVALHO; TONET, 1994; CHIAVENATO, 2008), além do desenvolvimento participativo do Programa de Excelência da gestão na Fiocruz. As conquistas e os desafios foram divididos entre todos os funcionários e a liderança, o que era o intuito do Programa de responsabilidade da Alta Direção (E06).

Além da Autoavaliação de Gestão, a Fiocruz utiliza a Carta de Serviços, que é dividida em duas: uma voltada para o público interno e outra para o cidadão (E06).

A Carta de serviços é fundamental para estabelecer a visão sistêmica e permitir que todos possam saber o conjunto de serviços e produtos ofertados pela Fiocruz e as formas de acesso. Se destina aos públicos internos e externos e apresenta o portfólio de serviços da Fiocruz em quadro anexo. Assim, podemos alinhar expectativas do cidadão-usuário e demais as partes interessadas sobre os serviços ofertados a cada segmento de usuários, formas de acesso e responsáveis (E06).

A Carta de Serviços voltada para os funcionários da Fundação é vista como um importante instrumento para que eles conheçam mais a instituição. Ela é divulgada tanto na internet quanto na intranet da Fundação. Além disso, é disponibilizada de forma impressa, sendo distribuída a todos os profissionais de atendimento direto ao público. Além disso, a Carta tem exemplares para consulta nas recepções e portarias da Fiocruz (E06).

Os profissionais de atendimento ao público são 100% capacitados na carta de serviços. Os demais trabalhadores também são capacitados, com destaque para o fórum de comunicadores e comitê Gestor da Qualidade também com 100% treinados. O treinamento envolve não só o conteúdo, como a forma de acompanhamento, atualização e aplicação. O documento é exaustivo, com muitas páginas a serem consultadas sempre que necessário (E06).

O acompanhamento da Carta de Serviços é realizada de duas maneiras: primeiro, por meio de auditoria interna junto as unidades para ver se os padrões de atendimento divulgados e os compromissos descritos estão sendo atendidos; segundo, por meio de indicadores da Carta de Serviços, que medem o alcance dos compromissos assumidos (E06).

Também houve investimento na Gestão por Processo a partir de metodologia própria, desenvolvida com base no *BPM - Business Process Management* (E06). Assim como nos Correios, há um entendimento sobre a importância de se ouvir as partes interessadas. Por isso, desde 2010, é feita bienalmente uma pesquisa junto aos gestores do Sistema Único de Saúde (SUS) a respeito da imagem da Fiocruz para a sociedade. Também existem outras pesquisas que são realizadas em cursos, disciplinas e nos ambulatórios das unidades prestadoras de serviços de saúde (E06).

4.3 Reflexões acerca da efetividade do programa Gespública

O programa Gespública esteve paralisado durante dois anos, sendo relançado em julho de 2014. Para alguns, não houve uma parada propriamente dita, já que os núcleos estaduais e os gestores que aderiram ao programa continuaram atuando nos seus âmbitos. No entanto, o prêmio, principal maneira de reconhecimento e instrumento de estímulo do programa, ainda está suspenso, podendo ser relançado em 2015. Essa descontinuidade do programa prejudicou a análise quanto a sua efetividade nas organizações estudadas.

Diante dessa realidade, o programa reiniciou o processo de mobilização das organizações, com um Modelo de Excelência (BRASIL, 2014) atualizado. Foi possível observar uma reunião e uma capacitação em dezembro de 2014. Tanto nessas observações quanto nas entrevistas, alguns desafios e obstáculos para o programa foram levantados pelos participantes dessa pesquisa.

Um deles foi o engajamento da alta gerência, que também foi um dos oito eixos, descritos no Referencial Teórico, para a implantação da Administração da Qualidade Total, propostos a partir do estudo de Hodgetts e Zevedo (1994 *apud* VITAL, 2003, p.9) para a administração pública brasileira: “2.Engajar a alta gerência desde o princípio”.

De acordo com os entrevistados, é preciso lutar por uma institucionalização do programa. Ou seja, não basta sensibilizar o técnico, ainda que ele atue com o Modelo de Excelência. É preciso alcançar a alta gerência para que eles possam disseminar o Modelo por toda a organização. Um dos motivos para que isso ocorra foi descrito por E01:

A Autoavaliação precisa ser feita pela alta administração. Ela não é um relatório que você passa para um assessor fazer. Você pode trazê-los para o processo, mas as decisões são dos diretores. Isso é importante porque uma mesma questão pode ter impacto em mais de um departamento. Se não for feito em conjunto, a organização não enxerga suas relações transversais (E01).

E03 e E04 também levantaram o convencimento da alta gerência como um desafio primordial para o programa já que eles detêm liderança para patrocinar essa mudança cultural na organização:

Outro desafio é a questão da estratégia, fazer com que aquele discurso do instrumento propulsor não chegue apenas aos servidores, mas aos dirigentes, àquelas pessoas que lideram a instituição pública. Convencer esse dirigente que a instrumentalização – carta de serviços, melhoria de processos, outros ferramentais. Esses dirigentes têm que ser convencidos que o Gespública é um instrumento propulsor da melhoria da gestão (E03).

Convencer a alta administração e trabalhar com a faixa mediana, que são as pessoas que realmente vão liderar isso. Porque a alta administração tem outra perspectiva, uma liderança corporativa. A liderança mediana é que vai fazer a mudança (E04).

Os motivos para essa resistência da alta gerência foram descritos por E06:

Resistência interna de gestores intermediários pela exigência de maior tempo de trabalho dedicado a organização das práticas e estruturação dos padrões de trabalho dado a concorrência de agendas internas e externa; a necessidade de competências internas em novas ferramentas de gestão e, a sensação de perda de poder pela indução da cooperação entre áreas e interrelacionamento das práticas. A falta de capacitação nas ferramentas de gestão contemporâneas, como: gestão de riscos e gestão por processos (E06).

Por isso, é tão importante para os coordenadores do programa a mobilização junto às organizações e à alta gerência. Junto a isso, alguns entrevistados (E02, E03, E07) abordaram a questão da institucionalização formal do programa.

A própria SEGEP vem finalizando e nós também achamos que a SEGEP é que tem que liderar esse processo. Num primeiro momento eles necessariamente institucionalizar o programa, utilizar essa rede de voluntário, que são servidores públicos, aposentados, pessoas da iniciativa privada, pessoas que acreditam que isso possa melhorar o serviço público (E03).

A importância do compromisso da alta gerência e da institucionalização do Modelo também foi um ponto de destaque nos casos analisados. Nos Correios, o Modelo escolhido só começou a dar frutos depois que a diretoria assumiu o Modelo e o institucionalizou colocando no Planejamento Estratégico e estabelecendo diretrizes a respeito dele. Na Fiocruz, essa questão foi colocada como uma dificuldade ainda a ser superada.

Hoje, a adesão ao programa Gespública é voluntária. O que é um ponto importante, mas que faz com que o trabalho de mobilização precise ser mais intenso:

Outra coisa é que esse modelo precisa ser feito de maneira voluntária. Ele não pode ser imposto. Não adianta alguém impor isso porque se não ele vai virar um relatório formal. E as pessoas vão mentir buscando ficar numa condição melhor. É um processo de amadurecimento das organizações (E01).

Outro obstáculo é o reducionismo do Modelo de Excelência a uma determinada técnica ou conceito:

Uma outra dimensão delicada é o volume de pessoas que tratam do tema. Inclusive do reducionismo de associar o modelo de excelência apenas ao de qualidade. Isso efetivamente a qualidade tem um papel extremamente importante mas não é a única, nem muito menos, a única referência desse processo. Existem outras teorias que foram surgindo que podem, inclusive, serem contraditórios aos critérios da qualidade (E01).

A mudança de cultura e de mentalidade das pessoas também foi um dos obstáculos levantados nas entrevistas:

Um dos primeiros muros é com relação a mentalidade das pessoas. Todo mundo quer colocar seu nome no novo. Esse é um grande empecilho. Porque você está praticamente querendo começar um trabalho desqualificando o que já foi feito (E02).

Outro empecilho vem na mudança das pessoas em si. A gente tem uma listinha de coisas que não fazemos e não vamos fazer. A síndrome de Gabriela. Eu nasci assim, sou sempre assim. A gente tem que vencer essa síndrome. Buscar inovar mexe com a minha área de conforto (E02).

A capacitação, um dos elementos centrais da categoria Eficiência, também foi apontada como um desafio. É preciso capacitar tanto gerentes quanto técnicos para que ocorra uma mudança de cultura nas organizações. Foi o que foi realizado nos dois casos analisados: Correios e Fiocruz.

Há que se investir em qualificação dos técnicos, gestores e dos públicos alvos, aumentando a capacidade técnica e a governabilidade nas instituições e alinhando expectativas e compromissos públicos com todas as partes interessadas no desenvolvimento da missão institucional, com foco no cidadão-usuário (E06).

Nessa fala, a capacitação está relacionada ao valor agregado, ou seja, tem como foco ou como alvo final atender bem o cidadão. Não se trata de formação técnica somente para crescimento profissional ou da empresa. Mas, de capacitação para que se utilize bem as ferramentas e, assim, se alcance melhores resultados para o cidadão. Este poderá também controlar ou acompanhar o que é realizado pela organização. A continuação da fala do entrevistado complementa o raciocínio:

Ampliação da transparência pública a fim de permitir maior capacidade de escolhas e distribuição equânime dos riscos, com avaliação constante da gestão, de forma a subsidiar a decisão com evidências e propor planos de melhoria que atenda às necessidades/expectativas da população, inclusive em relação a melhor distribuição e aplicação de recursos e combate à corrupção, mediante ferramentas educativas, regulatórias e coercitivas (E06).

A capacitação é colocada como uma forma de se atingir a segunda dimensão do Modelo de Excelência, a Estratégia e Planos. Segundo o Modelo de Excelência (BRASIL, 2014, p. 22-23) para se obter a excelência do processo de definição e implementação da estratégia, é preciso, dentre outras coisas:

o desdobramento da estratégia em planos específicos que atendam às outras dimensões do sistema de gestão pública; tais como plano de tecnologia; capacitação; melhoria e inovação da capacidade de gestão; gestão patrimonial; gestão do conhecimento; gestão da comunicação;

No referencial teórico também foram vistos os oito eixos para a implantação da Administração da Qualidade Total, propostos a partir do estudo de Hodgetts e Zevedo (1994 *apud*

VITAL, 2003, p.9) para a administração pública brasileira. A capacitação, assim como uma preocupação com a gestão de pessoas, foi expressa nos seguintes pontos, agora levantados como desafios: (i) Treinar os empregados no uso de ferramentas estatísticas; (ii) Dar autoridade aos empregados; (iii) Reconhecer e premiar os empregados; (HODGETTS; AZEVEDO, 1994 *apud* VITAL, 2003, p.9).

Alguns obstáculos foram superados na Fiocruz, uma das organizações estudadas, por meio do investimento em capacitação e na participação dos servidores no programa de Excelência:

Pelo investimento em capacitação técnica-gerencial, desenvolvimento participativo do Programa de Excelência da gestão na Fiocruz, dividindo as conquistas e os desafios com todos e liderança forte, reconhecida e qualificada para o processo, sendo o Programa de responsabilidade da Alta Direção. (E06)

Os principais desafios percebidos foram: conquistar a alta gerência das organizações; institucionalizar o programa Gespública nas organizações públicas; mudar a cultura organizacional para que se estabeleça uma cultura da qualidade e profissionalização da gestão pública; e, por fim, a capacitação dos servidores públicos, sejam eles técnicos ou gerentes.

Todos esses desafios, no entanto, estão em diálogo ou se relacionam. Um puxa o outro, ou seja, ao se conquistar a alta gerência, o programa será institucionalizado e assim será possível iniciar o processo de mudança cultura por meio da capacitação e motivação dos servidores. Percebe-se que não é possível isolar os desafios e trabalhá-los de forma excludente.

Da mesma forma, as categorias de análise da pesquisa estão em diálogo. A busca pela excelência envolve a qualidade dos procedimentos gerenciais, o estabelecimento de um padrão e o aprimoramento constante dos processos. Para se chegar a essa qualidade, ficou claro que é preciso estabelecer e implementar estratégias, que estão dentro de um ciclo. A Autoavaliação é o principal instrumento utilizado, mas não pode ser vista de forma isolada. Ela está dentro desse ciclo que termina com um plano de ação para a organização.

Tanto a Qualidade quanto a Estratégia, se bem trabalhadas, levam a Eficiência e vice versa. Essa eficiência está ligada ao papel do servidor público, que já não é mais visto como aquele sujeito passivo, mas sim, como um ator dessa nova visão do serviço público profissionalizado. Todo esse aparato tem como foco o cidadão e a sociedade, que tem no controle social uma ferramenta de poder. São os cidadãos que recebem os serviços e a quem o Estado deve prestar contas. Por isso, de nada serviria todo o instrumental disponibilizado por um Modelo de Excelência, se não fosse voltado para o cidadão e a sociedade, beneficiário dos serviços públicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo buscou verificar se a aplicação dos instrumentos que integram o Modelo de Excelência do Programa Gespública contribuiu para o incremento da qualidade da gestão pública. Para isso, foi realizada uma análise documental e também estudo de múltiplos casos, bem como entrevistas com os gestores envolvidos no programa Gespública.

A partir do referencial teórico, foram construídas quatro categorias de análise dos dados: Eficiência, Estratégia, Foco no cidadão e Qualidade. A categoria Eficiência buscou os dados que remetiam ao alcance de resultados melhores, com o melhor uso dos recursos disponíveis. A categoria Estratégia estava relacionada a ações organizacionais, sistemáticas, planejadas com objetivos e metas. Foco no Cidadão buscou os dados que tratavam do cidadão e da sociedade como público-alvo da organização. E, por fim, a categoria Qualidade versou o conjunto de características de uma organização que faz com que ela satisfaça as necessidades dos cidadãos e das partes interessadas.

Percebeu-se que o termo Qualidade deve ser entendido no âmbito das organizações públicas como referente a processos gerenciais e não como adequação ou padronização do produto final. O termo Qualidade foi percebido como uma parte da busca pela excelência, que é um processo contínuo e constante. Sempre será possível buscar a excelência porque ela tende a se mover, de maneira a sempre desafiar as organizações.

Isso faz parte da realidade em que as organizações modernas estão inseridas, um mundo globalizado, competitivo e em constante mudança. Ainda que públicas, as organizações precisam se modernizar já que o cidadão passou a ter mais informações e a cobrar seus direitos com mais veemência nos últimos anos.

A necessidade e a importância da constância foi ponto destaque nessa pesquisa, devido aos efeitos da descontinuidade do programa Gespública durante dois anos. Essa descontinuidade foi percebida por muitas organizações e também pelos gestores do programa, que hoje estão em busca de uma nova mobilização em torno do Modelo de Excelência em Gestão Pública.

As organizações estudadas mostraram que é possível utilizar as estratégias propostas pelo Modelo de Excelência em Gestão desde que haja institucionalização dentro da organização, ou seja, convencimento da alta direção. Pois, é esta que tomará as decisões e estabelecer os procedimentos a serem seguidos.

Também é preciso uma mobilização do corpo técnico. Assim como a alta direção, eles precisam ser sensibilizados e, além de tudo, capacitados. Entender que o Modelo de Excelência em Gestão não é uma lei imposta, mas um modo de agir que visa a melhoria dos serviços prestados. A

capacitação é ponto de destaque no estudo da profissionalização do serviço público e também na busca pela excelência. Foi citada como desafio, como um obstáculo, mas também como um fator de sucesso para a empresa que está conseguindo evoluir a partir de um modelo de excelência em gestão.

Percebeu-se que as organizações que utilizam o programa como instrumental amadurecem e estão em um processo que é constante. Ou seja, os resultados vão aparecendo aos poucos e fazem parte de um ciclo, de uma evolução, que não para. Isso porque elas acabam se autoavaliando ou fazendo um diagnóstico e uma avaliação frequentemente. Em um mundo em constante mudança, esse é um ponto essencial porque é possível ir se adaptando e melhorando o que pode prejudicar a organização.

Futuras pesquisas poderão ser realizadas a partir dessa primeira discussão, buscando um maior aprofundamento dos casos estudados. Cada organização é única e comparações devem ser procedidas com cautela. No entanto, o estudo aprofundado de cada caso pode dar visibilidade a boas práticas de gestão e também a possíveis obstáculos e desafios. Também é possível realizar estudos com as organizações que não aderiram ao Gespública, podendo se questionar o motivo para a não implementação e as consequências ou efeitos dessa não adesão ao programa.

Outro ponto interessante de estudo e reflexão diz respeito às empresas públicas que estão inseridas no mercado. A pesquisa analisou uma dessas empresas e percebeu que deve ocorrer uma adequação do Modelo Público a essa realidade. A empresa estudada utiliza o Modelo da iniciativa privada e vem evoluindo em processos gerenciais.

No entanto, há um espectro grande de organizações com natureza pública e privada que precisam ser contempladas pelo Gespública, o qual, possui foco somente no âmbito público. Essa é uma possível questão de aprofundamento em futuras discussões.

Esse estudo buscou contribuir para uma melhor compreensão do programa Gespública, instituído por lei em 2005. Quase dez anos depois da sua criação, é possível ver avanços, mas também dificuldades e desafios. Essa pesquisa pode contribuir, também, para uma melhor visualização de possibilidades de aprimoramento do Gespública, como a necessidade de manter a constância das ações, da institucionalização do programa e da capacitação e envolvimento dos servidores públicos, sejam eles técnicos ou gestores.

A busca pela excelência é constante e permanente. Pode ter entraves organizacionais ou mesmo pessoais, mas nunca deve ser deixada de lado. Isso já foi percebido pelos gestores do programa, pelas organizações públicas e também pela sociedade. Fica a necessidade expressa no antigo Documento Referência do programa (BRASIL, 2009): é preciso, mais do que nunca, ser excelente, sem deixar de ser público.

REFERÊNCIAS

- ALESSIO, M. F.. **Profissionalizando a administração pública: o caso da certificação de dirigentes públicos paulistas**. V Congresso de Gestão Pública CONSAD Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília/DF – 4, 5 e 6 de junho de 2012. Disponível em: <<http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/122-PROFISSIONALIZANDO-A-ADMINISTRA%C3%87%C3%83O-P%C3%9ABLICA-O-CASO-DA-CERTIFICA%C3%87%C3%83O-DE-DIRIGENTES-P%C3%9ABLICOS-PAULISTAS.pdf>>. Acesso em: 19 de novembro de 2014.
- ALEXANDRINO, M. **Direito Administrativo descomplicado**. Niterói, RJ, Impetus, 2007.
- AZEVEDO, C. E. F. *et al.* **A Estratégia de Triangulação: Objetivos, Possibilidades, Limitações e Proximidades com o Pragmatismo**. IV Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2013. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnEPQ/enepq_2013/2013_EnEPQ5.pdf>. Acesso em: 15 de janeiro de 2015.
- BITTENCOURT, M. A.; ZOUAIN, D. M. **Escolas de Governo e a Profissionalização do Servidor Público: Estudo dos Casos da Escola de Serviço Público do Estado do Amazonas – ESPEA e da Fundação Escola de Serviço Público Municipal de Manaus – FESPM**. Revista ADM.MADE, ano 10, v.14, n.2, p.75-94, maio/setembro, 2010.
- BONI, V.; QUARESMA, S. J. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais**. Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC Vol. 2 nº 1, janeiro-julho/2005, p. 68-80. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/aprendendo_a_entrevistar_como_fazer_entrevistas_em_ciencias_sociais.pdf>. Acesso em: 10 de julho de 2014.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 10 de julho de 2014.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA. **Carta de Serviços ao Cidadão: Guia Metodológico**; Brasília; MP, SEGE, 2014. Versão 3/2014.
- _____. Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA. **Diário Oficial da União**. Brasília, 24 de fevereiro de 2005. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em: 27 de abril de 2014.
- _____. Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009. Institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 12 de agosto de 2009, p. 5 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm> Acesso em: 1 de dezembro de 2014.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; **Documento de Referência**; Fórum Nacional 2008/2009 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. - Brasília: MP, SEGES, 2009.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA, **Instrumento para Avaliação da Gestão Pública**, Brasília; MP, SEGE, 2014. Versão 1/2014.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa

GESPÚBLICA, **Modelo de Excelência em Gestão Pública**, Brasília; MP, SEGEPE, 2014. Versão 1/2014.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 27 de abril de 2014.

_____. Site Gespública. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/folder_rngp>. Acesso em 10 de julho de 2014.

CARVALHO, M. S. M. V. de; TONET, Helena Correa. **Qualidade na Administração Pública**. RAP, Rio de Janeiro 28, Abril-Junho, 1994.

CHIAVENATO, I. **Administração Geral e Pública**. 2.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CLAD. X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008. Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre de 2008. **Carta Iberoamericana de Calidade en la Gestión Pública**. Aprobada por la CLAD (Resolución No. 25 del "Plan de Acción de San Salvador") Disponível em: <<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>>. Acesso em: 27 de abril de 2014.

ENAP. **Reportagem: Brasil e França debatem a profissionalização do serviço público**. Revista do Serviço Público Brasília 60: p.307-312 Jul-Set 2009.

FARIAS, P. C. L. de. GAETANI, F. **A política de recursos humanos e a profissionalização da administração pública no Brasil do século XXI: um balanço provisório**. Painel: Carreiras de Executivos Públicos e Experiências de Sistemas de Remuneração Baseada em Desempenho. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

FRIAS, M. C., Mercado Aberto. Folha de São Paulo, 20 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://fnq.org.br/informe-se/noticias/pesquisa-da-serasa-experian-fnq-e-destaque-da-folha-de-s-paulo>. Acesso em: 20 de janeiro de 2015.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, R. C. **Análise exploratória da perspectiva de implantação da filosofia da qualidade na administração pública**. RAP, Rio de Janeiro. Maio junho, 1997.

KOHL, A.; OLIVEIRA, J. N. D. **Gestão da Qualidade na Administração Pública Brasileira**. VIII Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 8 e 9 de junho de 2012. Disponível em: < http://www.excelenciaemgestao.org/portals/2/documents/cneg8/anais/t12_0455_2744.pdf>. Acesso em: 27 de abril de 2014.

LAVILLE, C. **A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas**. Trad. Heloísa Monteiro e Francisco Settinieri. Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul Ltda. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LONGO, F. **A consolidação institucional do cargo de dirigente público**. Revista do Serviço Público. Ano 54, número 2, abr-jun, 2003.

MATHIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria Geral da Administração**. 1.ed. 9.reimpr. São Paulo: Atlas, 2010.

MISOCKY, M. C. VIEIRA, M. M. F. **Desempenho e qualidade no campo das organizações públicas: uma reflexão sobre significados**. RAP, Rio de Janeiro 35: Setembro Outubro, 2001.

NEVES, J. L. **Pesquisa Qualitativa** – Características, usos e possibilidades. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v.1, n3, 2º semestre, 1996. Disponível em: <http://www.dcoms.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/pesquisa_qualitativa_caracteristicas_usos_e_possibilidades.pdf>. Acesso em: 25 de maio de 2014.

NÓBREGA, M. F. da. **Serviço público profissional: uma reforma política**. Revista Veja, 02/04/2014. Disponível em: <<http://www.imil.org.br/artigos/servio-pblico-profissional-uma-reforma-politica/>>. Acesso em: 19 de novembro de 2014.

ONU. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. **A gestão de pessoas como um recurso estratégico**. Revista do Serviço Público. Brasília, 57: p.389-426. Jul-Set, 2006.

PALADINI, E. P. **Gestão da qualidade: teoria e prática**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PALUDO, A. V. **Administração Pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

RODRIGUES, A. **Pesquisa mostra que renda melhorou, mas população cobra qualidade dos serviços**. O Globo, 25/05/2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/pesquisa-mostra-que-renda-melhorou-mas-populacao-cobra-qualidade-dos-servicos-12595706>>. Acesso em: 19 de novembro de 2014.

SANTOS, L. A. dos. **Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA**. Revista do Serviço Público. Brasília 60: p.05-28. Jan-Mar 2009.

SÁ-SILVA, J.R. *et al.* **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. Ano I, Número I, Julho, 2009. Disponível em: http://rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.Pesquisa%20documental.pdf Acesso em 1 de outubro de 2014.

SCHMIDT, A. S. *et al* **Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade: O caso do GesPública**. Convibra, 2013. Disponível em: <www.convibra.org> Acesso em: 19 de novembro de 2014.

VITAL, J. E. S. **Levantamento Histórico da Temática da Qualidade: um registro de estudos e propostas dirigidas às organizações empresariais e à administração pública**. Artigo baseado nos capítulos 1 a 6 do texto A retórica da qualidade na administração pública federal: uma análise documental do período 1990-2002, apresentado pelo autor em 2003 como trabalho de conclusão do curso do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ) Recife – PE. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/vital1.pdf>>. Acesso em 1 de outubro de 2014.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Trad. Daniel Grassi. 2ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES E ANEXOS

APÊNDICE A: ENTREVISTA – GESPÚBLICA

Brasília, 12 de novembro de 2014.

Prezado Gestor,

Meu nome é Naitê Almeida e sou estudante de Administração Pública da Universidade de Brasília. Estou concluindo minha graduação e o tema do meu trabalho de conclusão do curso é a Gestão da Qualidade na Administração Pública Federal. Por isso, gostaria de entrevistá-lo a respeito do programa Gespública. Trata-se de uma pesquisa acadêmica que durará entre 30 e 60 minutos. O objetivo da entrevista é compreender o funcionamento do Gespública, dimensionar a adesão dos órgãos ao programa, bem como identificar potenciais obstáculos à implantação da gestão da qualidade na Administração Pública Federal.

Desde já agradeço sua colaboração e aguardo seu retorno.

Naitê Almeida
Estudante de Administração Pública – UNB

Abaixo, envio as perguntas da entrevista:

1. O que é o Gespública?
2. À luz do conceito de excelência que, para Maximiano (2010), remete ao padrão mais elevado de desempenho, qual seria o foco do Programa Gespública? A profissionalização do serviço público ou o atendimento ao cidadão?
3. Que critérios são adotados na avaliação da qualidade da gestão pública?
4. Pode explicar cada um deles?
5. Quais são as tecnologias de gestão disponibilizadas pelo Gespública?
6. Quais os pressupostos para a implantação da Gestão da Qualidade na Administração Pública Federal?
7. Quantos órgãos aderiram ao Gespública desde o início do Programa?
8. Que órgãos mais se destacaram nas premiações do Programa?
9. Quais deles você indicaria como referência?
10. Em que critérios eles se destacaram?
11. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão aderiu ao Programa?
12. Que resultados o MPOG obteve com a experiência?
13. Que nível de excelência alcançou?
14. Em que critérios mais se destacou?
15. Que fatores dificultaram a adesão ao Gespública?
16. Na sua percepção, que fatores se configuraram obstáculos à implantação do Programa no âmbito dos órgãos?
17. Como foi possível superá-los?

APÊNDICE B: ENTREVISTA – ORGANIZAÇÕES

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

Nome completo: _____

Cargo Efetivo: _____

Plano de Cargos/ Carreira: _____

Ano de Ingresso: _____ Órgão de Origem: _____

Cargo Comissionado: _____

Ano de Nomeação: _____ Lotação Atual: _____

Formação acadêmica: _____

EXCELÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA

1. Desde quando está envolvido com o Programa Gespública?
2. Na sua opinião, o que é o Gespública?
3. Como você define excelência?
4. Você entende possível que a excelência, tal como você a define, seja alcançável no contexto da Administração Pública? De que forma?
5. Em sua percepção, de que forma tem o Gespública tem contribuído para a materialização do conceito de excelência que, segundo Maximiano (2010), remete ao padrão mais elevado de desempenho?
6. Como você avalia o seu conhecimento acerca do Programa Gespública?
7. Você pode explicar a essência dos critérios que oferecem fundamento ao instrumento de Autoavaliação do Gespública?
8. Há quanto tempo o(a) _____ aderiu ao Gespública?
9. O que motivou o(a) _____ à adesão?
10. Que fatores dificultaram essa adesão (se for o caso)?
11. Como foram superados esses obstáculos?
12. Quais, dentre as tecnologias de gestão disponibilizadas pelo Gespública, são mais efetivamente disseminadas no âmbito do(a) _____?
13. Em que critérios o(a) _____ se destaca?
14. Que resultados o(a) _____ obteve com a experiência?
15. De 0 a 10, como você avaliaria a contribuição do Gespública para os resultados do(a) _____?
16. Você recomendaria aos demais órgãos e entidades da APF a adesão ao Gespública? Por que?